

Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP)
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Atores políticos e administrativos: dicotomia ou
complementaridade na seleção de dirigentes públicos?**

David Alexandre Correia Ferraz

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático Jubilado Emeritus
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor César Madureira, Professor Auxiliar
ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa, Universidade Lusófona de Lisboa e Direção
Geral da Administração e do Emprego Público

Dezembro, 2016

Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP)

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Atores políticos e administrativos: dicotomia ou complementaridade
na seleção de dirigentes públicos?**

David Alexandre Correia Ferraz

Tese especialmente elaborada para a obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa, Investigador Auxiliar, ICS-Universidade de Lisboa

Doutora Patrícia Catarina de Sousa e Silva, Professora Auxiliar Convidada, Universidade de Aveiro

Doutor Filipe Miguel Ramos de Abreu Nunes, Investigador do Instituto de Defesa Nacional.

Doutora Maria Asensio Menchero, Investigadora Principal, ISCTE-IUL

Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático Jubilado Emeritus, ISCTE-IUL

Março de 2018

Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices

(Wilson, 1887b)

RESUMO

O presente trabalho centra-se no estudo da forma como os atores políticos e administrativos se relacionam focando-se, em particular, na seleção de dirigentes públicos, enquanto atores essenciais no processo de implementação de políticas públicas.

Para tal recorreu-se, metodologicamente, à revisão da literatura e à análise documental, assim como à aplicação de um inquérito por questionário *on-line* destinado aos dirigentes da Administração Pública, que desempenharam funções de direção entre 2004 e 2011. Apesar de terem sido registadas 1949 respostas, destas apenas foram consideradas válidas 964, que suportaram, posteriormente, o tratamento dos dados, designadamente a realização da análise de componentes principais. A realização da análise de componentes principais permitiu confirmar as duas principais componentes / critérios que estão na origem da seleção dos dirigentes públicos (componentes política e profissional) e, adentro de cada uma destas componentes, os principais fatores que as compõem.

Foi possível confirmar as hipóteses de que, em Portugal, entre 2004 e 2011, 1) os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos intermédios, segundo a perceção dos inquiridos, foram predominantemente técnicos e que 2) estes fatores / sua composição, são distintos, conforme se trate de dirigentes intermédios ou superiores.

Pese embora a literatura sugira níveis de politização elevados em funções de direção superior, e se reconheça o peso da componente política em Portugal, não foi possível confirmar a hipótese de que, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos superiores foram predominantemente políticos.

Palavras-Chave:

Política, Alta Direção Pública, Administração Pública, Dicotomia

ABSTRACT

This work focuses on the study of how political and administrative actors relate with each other, focusing, particularly, on the selection of Senior Civil Servants, as key actor in the process of implementing public policies.

Regarding the methodology pursued, a review of the literature and a documentary analysis was carried out, as well as the application of an on-line questionnaire for Senior Civil Servants who performed management functions between 2004 and 2011. Although, we registered 1949 replies, only 964 were considered valid, which subsequently supported the data processing, namely the analysis of principal components. The analysis of principal components allows us to confirm two main components / criteria that are in the origin of the selection of Senior Civil Servants (political and professional components) and, within each of these components, the main factors that compose them.

It was also possible to confirm the hypothesis that, in Portugal, between 2004 and 2011, 1) the factors influencing the selection of middle level managers, according to the perception of the respondents, were predominantly technical and that 2) these factors / their compositions are different, in the case of the middle level managers and to public managers.

Although the literature suggests high levels of politicization in higher management functions in PA, particularly in Portugal, and we recognize that political component has it weight, it was not possible to confirm the hypothesis that in Portugal, between 2004 and 2011, the factors that influenced the selection of senior public officials were predominantly political.

Keywords:

Politics, Senior Civil Service, Public Administration, Dichotomy

ÍNDICE

RESUMO	I
ABSTRACT	III
AGRADECIMENTOS	XV
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO	5
CAPÍTULO 1- ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	7
1.1. O Estado.....	7
1.2. Políticas Públicas	12
1.2.1. O conceito de políticas públicas.....	13
1.2.2. Evolução das políticas públicas enquanto área de estudo.....	14
1.2.3. Modelo baseado na análise das políticas.....	16
1.2.4. Modelo baseado no processo.....	16
1.2.5. Tipologias de Políticas Públicas.....	17
1.2.6. Atores das políticas públicas	20
1.2.7. O ciclo das políticas públicas.....	21
1.3. Administração Pública – o conceito	27
1.3.1. Administração Pública e Administração privada.....	29
1.3.2. A Administração Pública enquanto disciplina: a Ciência da Administração....	34
CONCLUSÃO	36
CAPÍTULO 2- MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
2.1. A Administração pré burocrática.....	40
2.2. A Administração Burocrática	43
2.2. A Administração burocrática e a Teoria da Escolha Pública.....	48
2.3. Do modelo burocrático ao New Public Management.....	50
2.4. New Public Management.....	55
2.5. Modelos pós-gestionários	61
CONCLUSÃO	79
CAPÍTULO 3- A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E A SUA EVOLUÇÃO ATÉ AO ATUAL MODELO DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	81

3.1. A história e evolução da Administração Pública em Portugal Políticas Públicas	81
3.1.1. O período pré 25 de Abril	89
3.1.2. O pós 25 de Abril de 1974.....	90
3.1.3. Os anos 90.....	91
3.1.4. A primeira década do século XXI.....	92
3.1.5. A segunda década do século XXI (2010 - ...).....	98
3.1.6. Reforma, modernização administrativa e fatores de sucesso.....	108
CONCLUSÃO	112
CAPÍTULO 4- A SELEÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO	113
4.1 Modelos de interação entre política e administração	113
4.1.1. Tipologias de recrutamento.....	123
4.1.2. Tipologias de seleção	124
4.1.3. Tipologias de emprego público em funções de direção	126
4.2 O papel do dirigente público na prossecução do interesse público no contexto dos novos paradigmas de Administração	133
4.3 A seleção de dirigentes públicos em Portugal.....	137
4.4 A seleção de dirigentes públicos: das legitimidades	149
4.3.1. A legitimidade Técnico-profissional	151
4.3.2. A legitimidade Política.....	151
Conclusão	152
PARTE 2: ESTUDO EMPÍRICO	155
CAPÍTULO 5- O DESENHO DA INVESTIGAÇÃO	157
5.1. A perspetiva política.....	159
5.2. Operacionalização dos conceitos	160
5.2.1. O conceito de dirigente público	160
5.2.2. O conceito de seleção	161
5.2.3. O conceito de politização	163

5.2.4.	O conceito de profissionalização.....	168
5.3.	Metodologia.....	171
5.3.1.	A teoria subjacente e pergunta de partida.....	171
5.3.2.	Hipóteses	172
5.3.3.	Objetivos	172
5.3.4.	Mapa de teorias	174
5.3.5.	Abordagem metodológica	174
5.3.6.	Recolha de dados: A unidade de análise	175
	Conclusão e Modelo conceptual	180
	PARTE III: ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS RECOLHIDOS.....	183
	CAPÍTULO 6- RECOLHA, TRATAMENTO E DISCUSSÃO DE DADOS.....	184
6.1.	Recolha de dados.....	184
6.1.1.	Método de recolha de dados: Inquérito por questionário e entrevistas semiestruturadas	184
6.2.	Tratamento e discussão de dados.....	186
6.2.1.	Caracterização dos inquiridos	187
6.3.	Discussão de dados	203
6.3.1.	O grau de politização dos cargos de direção da Administração Pública portuguesa.....	203
6.3.2.	Fatores que contribuem para a seleção de dirigentes públicos em Portugal entre 2004 e 2011.....	225
6.3.2.1.	Dirigentes Superiores: Fatores que influenciaram a seleção entre 2004 e 2011	226
6.3.2.2.	Dirigentes Intermédios: Fatores que influenciaram a seleção entre 2004 e 2011	229
6.3.3.	Perceções relativamente à separação entre política e administração.....	232
6.3.4.	Os papéis, formais e informais, dos dirigentes públicos: interinfluências e interdependências	234
	CONCLUSÃO	241
	BIBLIOGRAFIA.....	251

FONTES (LEGISLAÇÃO-LEI, DECRETO-LEI, DECRETOS-REGULAMENTARES, PORTARIA, DESPACHOS).....	267
FONTES (SÍTIOS ELETRÓNICOS).....	271

Anexo A: Mapa resumo da operacionalização dos conceitos e respetiva relação com o inquérito por questionário..... III

Anexo B: Inquérito por questionário on-line XIII

Anexo C: Mailing de envio do inquérito por questionário para endereços individuais XXXVII

Anexo D: Mailing de envio do inquérito por questionário para endereços institucionaisXXXIX

Anexo E: Mailing de envio do inquérito por questionário para pré-testeXLI

Anexo F: Mailing de envio do inquérito por questionário para pré-testeXLIII

Anexo G: CV Modelo Europeu XLV

Índice de quadros

QUADRO 1-1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO.....	9
QUADRO 1-2. DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
QUADRO 1-3. TIPOLOGIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	18
QUADRO 1-4. TIPOLOGIAS DE WILSON, BASEADAS EM ANÁLISES CUSTO-BENEFÍCIO.....	19
QUADRO 1-5. TAXONOMIA NA ANÁLISE DAS REDES DE INTERESSE EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
QUADRO 1-6. ESTÁGIOS DA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS VS ESTÁGIOS DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
QUADRO 1-7. MODELOS DE DEFINIÇÃO DA AGENDA EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
QUADRO 1-8. INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PAPEL DO ESTADO.....	25
QUADRO 1-9: DIFERENCIAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA.....	30
QUADRO 1-10. EVOLUÇÃO DO ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	34
QUADRO 2-1. COMPARAÇÃO ENTRE O NPM E OS MODELOS PÓS-NPM.....	79
QUADRO 3-1. OBJETIVOS E MEDIDAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO, PRESENTES NO MEMORANDO DA TROIKA E NO PROGRAMA DE GOVERNO.....	99
QUADRO 3-2. NÚMERO DE ENTIDADES FINANCIADAS PELO ORÇAMENTO DE ESTADO (DIRETA OU INDIRETAMENTE).....	102
QUADRO 3-3. DIFERENCIAÇÃO DOS CONCEITOS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	108
QUADRO 4-1. MODELOS DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DE PETERS.....	118
QUADRO 4-2. MODELOS DE INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DE ABERBACH, PUTNAM E ROCKMAN.....	120
QUADRO 4-3. VALORES PREDOMINANTES NOS DIVERSOS MODELOS DE INTERAÇÃO.....	121
QUADRO 4-4: SISTEMAS DE RECRUTAMENTO.....	123
QUADRO 4-5: CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE SELEÇÃO.....	124
QUADRO 4-6: TIPOLOGIAS DE EMPREGO PÚBLICO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO.....	126

QUADRO 4-7. MODELOS DE CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS (EUA VS EUROPA).....	127
QUADRO 4-8.: EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE SELEÇÃO E INTERAÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS, CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E RESPECTIVOS VALORES E DISFUNÇÕES	130
QUADRO 4-9: EVOLUÇÃO DO ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE EM PORTUGAL.....	142
QUADRO 4-10. CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO	144
QUADRO 4-11.: PROBLEMAS E NECESSIDADES NO ÂMBITO DA DIREÇÃO PÚBLICA.....	148
QUADRO 5-1. CORRENTES DO PENSAMENTO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS RELEVANTES PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	158
QUADRO 5-2: ESTIMAÇÃO DE DIRIGENTES QUE DEVERIAM RESPONDER PARA A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO.....	177
QUADRO 5-3. UNIDADES DE ANÁLISE E DE OBSERVAÇÃO	178
QUADRO 5-4: ESTIMAÇÃO DA AMOSTRA DE DIRIGENTES PARA A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO.....	179
QUADRO 6-1. CONSISTÊNCIA INTERNA DAS ESCALAS - ALPHA DE CRONBACH	187
QUADRO 6-2. DIRIGENTES INQUIRIDOS, POR GRAU DE DIREÇÃO	187
QUADRO 6-3. FUNÇÃO DE DIREÇÃO DESEMPENHADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MAIS RECENTE).....	188
QUADRO 6-4. DIRIGENTES INQUIRIDOS, POR GÉNERO.....	188
QUADRO 6-5. IDADE DOS DIRIGENTES INQUIRIDOS	189
QUADRO 6-6. NATURALIDADE DOS DIRIGENTES INQUIRIDOS	189
QUADRO 6-7. HABILITAÇÕES DOS DIRIGENTES INQUIRIDOS.....	191
QUADRO 6-8. DESAGREGAÇÃO DAS ÁREAS DE HABILITAÇÃO DOS DIRIGENTES INQUIRIDOS, POR CARGO DE DIREÇÃO	192
QUADRO 6-9. HABILITAÇÕES DOS ASCENDENTES QUE DESEMPENHAM / DESEMPENHARAM FUNÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO.....	193
QUADRO 6-10. HABILITAÇÕES DOS ASCENDENTES QUE DESEMPENHAM / DESEMPENHARAM FUNÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO, POR ÁREA DE FORMAÇÃO.....	194

QUADRO 6-11. ANTIGUIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ANOS)	195
QUADRO 6-12. CARREIRA ATUAL OU DE ORIGEM (CASO ESTEJA EM COMISSÃO DE SERVIÇO).....	196
QUADRO 6-13. EXPERIÊNCIA NO SETOR PRIVADO (ANOS).....	196
QUADRO 6-14. EXPERIÊNCIA NO SETOR PRIVADO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO (ANOS)	197
QUADRO 6-15. EXPERIÊNCIA (ANOS) EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	197
QUADRO 6-16. NÚMERO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO DISTINTAS DESEMPENHADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	198
QUADRO 6-17. ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS EM QUE DESEMPENHA / DESEMPENHOU FUNÇÕES DE DIREÇÃO (DIRIGENTES SUPERIORES E INTERMÉDIOS)	199
QUADRO 6-18. NÚMERO DE RENOVAÇÕES DA COMISSÃO DE SERVIÇO (ATUAL OU ÚLTIMA COMISSÃO DE SERVIÇO)	200
QUADRO 6-19. FORMAÇÃO TÉCNICA RELEVANTE PARA FUNÇÕES DE DIREÇÃO (HORAS / ÚLTIMOS 5 ANOS) 201	
QUADRO 6-20. FREQUÊNCIA DE AÇÃO DE FORMAÇÃO DE DIRIGENTES PREVISTA NO EPD (ANO)	202
QUADRO 6-21. IDEOLOGIA POLÍTICA QUE MELHOR CORRESPONDE AOS IDEAIS/PENSAMENTO DOS DIRIGENTES	203
QUADRO 6-22. IDEOLOGIA DOS DIRIGENTES COM FILIAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA	205
QUADRO 6-23. EXPERIÊNCIA EM GABINETES MINISTERIAIS	205
QUADRO 6-24. INQUIRIDOS COM ASCENDENTES OU DESCENDENTES QUE DESEMPENHAM / DESEMPENHARAM FUNÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO	206
QUADRO 6-25. ASCENDENTES E/OU DESCENDENTES QUE DESEMPENHAM / DESEMPENHARAM FUNÇÕES DE DIREÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO OU CARGOS POLÍTICOS	207
QUADRO 6-26. ÁREA DE LICENCIATURA DOS ASCENDENTES DOS INQUIRIDOS	207
QUADRO 6-27 RENOVAÇÃO DAS COMISSÕES DE SERVIÇO	208
QUADRO 6-28 FATORES QUE LEVARAM À CESSAÇÃO/ NÃO RENOVAÇÃO DAS COMISSÕES DE SERVIÇO	209

QUADRO 6-29. N.º DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO DIFERENTES, EM REGIME DE COMISSÃO DE SERVIÇO OU EQUIPARADO, DURANTE A VIDA PROFISSIONAL, INCLUINDO AS FUNÇÕES DESEMPENHADAS ATUALMENTE	210
QUADRO 6-30. FATORES MAIS RELEVANTES NA SELEÇÃO DE DIRIGENTES INTERMÉDIOS, POR GRUPO DE INQUIRIDOS E TIPO DE FUNÇÃO	210
QUADRO 6-31: FATORES MENOS RELEVANTES NA SELEÇÃO DE DIRIGENTES INTERMÉDIOS, POR GRUPO DE INQUIRIDOS E TIPO DE FUNÇÃO	213
QUADRO 6-32: FATORES MAIS RELEVANTES NA SELEÇÃO DE DIRIGENTES SUPERIORES, POR GRUPO DE INQUIRIDOS E TIPO DE FUNÇÃO	214
QUADRO 6-33: FATORES MENOS RELEVANTES NA SELEÇÃO DE DIRIGENTES SUPERIORES, POR GRUPO DE INQUIRIDOS E TIPO DE FUNÇÃO	216
QUADRO 6-34: PERCEÇÕES E OPINIÕES RELATIVAMENTE A VÁRIAS AFIRMAÇÕES E ANÁLISE DA DISPERSÃO (PARTE IX DO QUESTIONÁRIO).....	217
QUADRO 6-35: PERCEÇÕES RELATIVAS À RELAÇÃO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS E OS ATORES ADMINISTRATIVOS.....	223
QUADRO 6-36: CLASSIFICAÇÃO DA ANÁLISE FATORIAL SEGUNDO A ESTATÍSTICA KMO.....	226
QUADRO 6-37: TESTE DE KMO E BARTLETT (DIRIGENTES SUPERIORES).....	227
QUADRO 6-38: VARIÂNCIA TOTAL EXPLICADA (DIRIGENTES SUPERIORES).....	227
QUADRO 6-39: FATORES QUE INFLUENCIAM A SELEÇÃO DOS DIRIGENTES SUPERIORES - MATRIZ DE COMPONENTES (DIRIGENTES SUPERIORES).....	229
QUADRO 6-40: TESTE DE KMO E BARTLETT (DIRIGENTES INTERMÉDIOS).....	230
QUADRO 6-41: VARIÂNCIA TOTAL EXPLICADA (DIRIGENTES INTERMÉDIOS).....	230
QUADRO 6-42: MATRIZ DE COMPONENTES (DIRIGENTES INTERMÉDIOS).....	232
QUADRO 6-43: PERCEÇÕES RELATIVAS ÀS REFORMAS DA AP NO QUE RESPEITA AO RELACIONAMENTO ENTRE OS ATORES POLÍTICOS E OS ATORES ADMINISTRATIVOS	233
QUADRO 6-44: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS RESPOSTAS RELATIVAS À INTERINFLUÊNCIA ENTRE ATORES POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS	235

QUADRO 6-45: ANÁLISE ESTATÍSTICA DAS RESPOSTAS RELATIVAS À INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ATORES POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS	237
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Índice de figuras

FIGURA 2-1. CONFIGURAÇÃO DE UMA ESTRUTURA BUROCRÁTICA	47
FIGURA 2-2. DESAGREGAÇÃO DAS UNIDADES BUROCRÁTICAS EM ESTRUTURAS FLEXÍVEIS.....	53
FIGURA 2-3 OPOSIÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO MODELO BUROCRÁTICO E DO MODELO DO NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	54
FIGURA 2-4: RETORNO A ALGUNS DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO MODELO BUROCRÁTICO.....	63
FIGURA 2-5: RETORNO A ALGUNS DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO MODELO BUROCRÁTICO.....	66
FIGURA 4-1: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA POSIÇÃO DE CADA MODELO FACE A CADA VALOR	122
FIGURA 4-2: COMPETÊNCIAS EM AVALIAÇÃO	147
FIGURA 5-1: MODELO CONCEPTUAL.....	181
FIGURA 6-1. ÁREAS DE HABILITAÇÃO DOS INQUIRIDOS	192
FIGURA 6-2: IDEOLOGIA DA FILIAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA	204
FIGURA 6-3: GRÁFICO DA ANÁLISE FATORIAL (DIRIGENTES SUPERIORES)	228
FIGURA 6-4: GRÁFICO DA ANÁLISE FATORIAL (DIRIGENTES INTERMÉDIOS)	231

AGRADECIMENTOS

No agradecimento reside a força da aproximação e o poder de se edificarem laços eternos de amizade.

Assim, um especial agradecimento aos meus Orientadores:

Professor Doutor Juan Mozzicafreddo, pelos muitos ensinamentos de ciência, pela inspiração, pelo exemplo de força e dedicação, pela forma pragmática com que aborda os problemas e suas potenciais soluções, pela dedicação a esta área de estudo, pelos seus objetivos contributos para o desenvolvimento deste trabalho, pela sua, em geral, inspiração para a ciência;

Professor Doutor César Madureira, que desde cedo me acompanhou, como colega e amigo no INA, com quem partilhei, profissional e pessoalmente valores e princípios de entre ajuda, com quem travei vários sérios debates sobre Administração Pública, que alimentou, através das suas genuínas reflexões, carregadas de emoção, a minha paixão pelas temáticas relacionadas com a execução do interesse público.

Aos Presidentes, Vogais, Diretoras e Subdiretoras Gerais do INA, aos colegas e amigos dirigentes e técnicos do INA, que me ajudaram, no dia a dia, a ser melhor profissional e a fazer o melhor pela Administração Pública, promovendo a interligação entre a teoria e a prática administrativa, muito em particular, à Dr.^a Alexandra Duarte, à Professora Doutora Helena Rato, ao Professor Doutor João Bilhim e ao Professor Doutor João Salis Gomes um particular agradecimento pelos ensinamentos que me guiaram até aqui.

Na esfera pessoal, a todos os familiares e amigos, mas muito em particular ao meu Filho, Vicente, em primeiro lugar, por me permitir compatibilizar o papel de Pai, com este projeto, e ser uma forte fonte de inspiração e força; ao Ben, ao Fox e à Miah, pela companhia, entre livros, folhas e cabos informáticos, nas horas noturnas de redação desta tese.

Um agradecimento, também, aquelas pessoas que, não mencionadas aqui, sabem o quão importantes foram ou são para mim e que, de uma ou outra forma, me criticaram e me mostraram que, através dessa atitude, poderia crescer utilizando a força das críticas como escada para alcançar a melhoria.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho decorre de uma linha de investigação que se iniciou com o término da minha licenciatura, em 2004, e que foi desenvolvida, no âmbito do mestrado que finalizei no ISCTE em 2008: Modelos de *gestão* [da formação e de seleção de dirigentes públicos, no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração. O interesse pelo estudo desta temática advém do papel importante e determinante que o dirigente público assume no processo de governação, podendo condicionar, positiva ou negativamente, formal ou informalmente, as políticas públicas.

A dicotomia política-administração é uma das temáticas da Ciência da Administração (mas não só) à qual, ao longo do tempo, muitos autores têm dedicado especial atenção. Surge, em particular a partir de Woodrow Wilson, como uma das questões fundamentais, e estruturais, para as relações entre política e Administração, influenciando a forma como as políticas públicas podem ser implementadas. No fundo, em causa, estão, por um lado as configurações organizacionais que permitem a separação / integração entre política e administração e, por outro, as relações que se estabelecem entre os atores políticos e administrativos. Esta é, pois, uma das questões cruciais com que, hoje, as democracias contemporâneas se debatem, e está relacionada com a interação entre os atores políticos e os atores administrativos (Sherman, 1998 e Kernaghan, 2000 apud Peters, 1987; Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013).

A questão que se coloca, pelo menos desde o final do século 19, tem a ver com o balanceamento de poder e com o relacionamento entre os atores políticos e os atores Administrativos de forma a otimizar os resultados para a sociedade. Perguntava J. Filipe Araújo (2002), numa conferência realizada pelo INA, “Qual é o papel do administrador público na sociedade democrática?”, na sua comunicação intitulada “Os dirigentes na relação entre a Administração e os cidadãos”. Ora, apesar de formalmente existir uma separação nítida entre as funções e papéis políticos e as funções e papéis administrativos, na prática os sistemas político-administrativos de cada país respondem a exigências da própria evolução política, social e cultural.

Tendo por base estas premissas, partiu-se das conclusões de trabalhos anteriores¹, em que se exploraram os processos de recrutamento, de seleção e de formação de dirigentes

¹ Dissertação de Mestrado do autor (Ferraz, D. (2008b). "A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução do Estado e da Administração. Contributos para uma Definição de Uma Política Integrada". *Sociologia*. Lisboa, ISCTE. Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas.) e trabalho de Seminário da Licenciatura em Gestão e Administração Pública: Ferraz, D. (2004). "A Formação dos Dirigentes Públicos e a Reforma da Administração Pública Portuguesa - o modelo de formação seguido em alguns países da Europa e dos EUA". Lisboa, ISCSP. Dissertação de Licenciatura: 112., entre outros.

públicos. Advogou-se, nessa altura, que “essas relações, apesar de formalmente cristalinas no plano teórico, cabendo ao poder político o papel de comando e de decisão e à Administração Pública a aplicação das políticas públicas, são, na prática, opacas e mutuamente dependentes: por um lado o poder político depende dos conhecimentos técnicos dos funcionários e, por outro, estes dependem do poder formal democraticamente conferido pelos cidadãos ao poder político”; acrescentava-se que “esta indefinição de fronteiras [levantava] questões tanto de legitimidade democrática como de neutralidade da Administração. Questões de legitimidade democrática porque, pelo facto dos dirigentes de uma administração deterem um certo poder informal, que influenciava ou condicionava a conceção, a implementação e a avaliação das políticas públicas, as políticas públicas definidas pelo poder político [poderiam] perder o seu significado original por via das influências e condicionamentos com origem nesse poder informal. Segundo, questões de neutralidade da administração porque, no limite, as relações de proximidade e de inter-permeabilidade entre atores políticos e administrativos [poderiam colocar] em causa a imparcialidade da Administração” (Ferraz, 2008b) assim como a execução das próprias políticas públicas.

Reiteram-se, também aqui, que as principais dificuldades encontradas, são as que outros autores², que estudaram estas questões relevaram, designadamente a reduzida profundidade com que a temática é tratada, sendo a razão mais frequente, para uma tal situação, justificada pelo facto de as relações político-administrativas serem, na sua essência, informais. Importa que esta linha de investigação evolua no sentido de avaliar, no contexto dos modelos de Administração contemporâneos e em Portugal, quais os principais fatores que estiveram na origem da seleção dos dirigentes públicos portugueses e que tipo de relações se estabelecem na Administração Portuguesa, entre os atores políticos e os atores administrativos, tendo como principal objetivo compreender essas relações, em particular no âmbito da avaliação dicotómica ou de complementaridade entre estes dois atores, no período compreendido entre 2004 e 2011, por coincidir materialmente com a aprovação do estatuto do pessoal dirigente em Portugal. A problemática do corrente estudo centrou-se, pois, na tentativa de identificação dos fatores que concorrem para a seleção de dirigentes públicos, dividindo esta população em dirigentes superiores e intermédios (explorando-se também os cargos de coordenação), e avançando-se com as seguintes hipóteses:

1. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos superiores foram predominantemente políticos;

² A este respeito refere (Peters, 1987) “a maioria das descrições, no âmbito da relação ministros / funcionários, é anedótica”.

2. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes intermédios foram predominantemente técnicos;
3. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos, são distintos conforme se trate de dirigentes intermédios ou superiores.

Assim, no capítulo 1, começa-se por visitar os conceitos de Estado, Política Pública e Administração Pública. É feita a definição destes conceitos e apresentada a respetiva evolução. No capítulo 2 são apresentados os modelos de Administração Pública, suas características e, também, a sua evolução, desde a administração pré burocrática até aos modelos pós gestores. Já no capítulo 3 foca-se a realidade da Administração Pública portuguesa e a reforma administrativa, contextualizada nos modelos abordados no capítulo 2. No capítulo 4 aborda-se a temática da seleção dos dirigentes públicos no âmbito da evolução dos modelos de Administração. Neste particular foram levantadas, através da revisão da bibliografia, importantes questões relativamente à forma como os dirigentes públicos são escolhidos, que permitiram desenhar a investigação no capítulo 5. Nesse capítulo (5) salienta-se a perspetiva política na estruturação da presente Tese de Doutoramento recuperando, e operacionalizando, os conceitos relevantes, contribuindo para a construção do modelo teórico e conceptual e para a determinação das técnicas e metodologias que permitiram a realização do presente estudo. No Capítulo 6 é explicitada a forma como foi feita a recolha e o tratamento de dados, de forma a possibilitar a sua posterior discussão. Por último são apresentadas, no final, as conclusões da presente investigação, realçando os fatores de seleção dos dirigentes e o relacionamento entre atores políticos e administrativos, em Portugal, no contexto da reforma administrativa empreendida até à criação da CReSAP. Pese embora se reconheça o interesse em conhecer melhor o impacto do modelo de funcionamento da CReSAP na Administração Pública portuguesa, a opção tomada no âmbito do presente trabalho realça o período anterior à sua criação por duas razões: a primeira, que tem a ver com o período temporal que o presente trabalho exigiu, tendo-se sobreposto, no tempo, à transição do modelo de nomeação política para o procedimento concursal da CReSAP, não tendo ainda decorrido o tempo considerado suficiente para essa avaliação (superior a uma comissão de serviço); a segunda relacionada com a necessidade de se conhecerem as dinâmicas de relacionamento entre os atores políticos e administrativos em momento anterior ao de criação da CReSAP para que, mais tarde, em outros estudos, se pudesse comparar o impacto de criação da mesma. Reconhece-se, pois, a necessidade de estudar este período pós estabelecimento da CReSAP, e incentiva a realização de estudos complementares ao presente, que permitam comparar, em momento posterior ao atual, o relacionamento entre políticos e dirigentes públicos, decorrentes do modelo introduzido com a criação da CReSAP.

PARTE I: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1- ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. O Estado

O surgimento do Estado encontra fundamentos em diferentes doutrinas: a doutrina teológica, a doutrina do contrato social e a doutrina jusnaturalista. Para a doutrina teológica, da qual são representantes autores como S. Tomás de Aquino, Jacques Bossuet e Santo Agostinho, o Estado é um processo de construção divino. Esta doutrina influenciou e sustentou o crescimento do Estado Absolutista. Já a doutrina jus naturalista (final da idade média) fundamenta a origem do Estado na própria natureza humana sustentando o direito natural enquanto conjunto de regras incutidas na natureza humana, que são anteriores às leis humanas criadas no contexto da vida em sociedade. Por seu turno, as correntes contratualistas (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau) sugerem a origem do Estado ligada a um acordo das partes em que, cada um, sede uma parte dos seus direitos individuais em prole da sociedade.

O Estado é constituído por um povo, fixo num território no qual se institui, por autoridade própria, um poder político relativamente autónomo. Estes são os 3 elementos que caracterizam tradicionalmente o Estado. Por definição, o Estado é uma pessoa coletiva cujo órgão supremo é o Governo, que prossegue fins de interesse público, definido, formalmente nas Constituições de um modo geral e programático e, mais especificamente, em Leis e políticas e programas de Governo (Gomes, 2015). É preciso ter presente que o Estado surge com a sedentarização e a fixação dos povos em determinados territórios.

Fruto da evolução social, económica e tecnológica, o Estado passa por um fenómeno de complexificação crescente decorrente, em certa medida, da divisão do trabalho, que origina uma maior interdependência, competitividade, concorrência e diferenciação social (Himmelfarb, 2004). O surgimento de novas profissões faz com que haja a necessidade de coordenar e regular as interações entre os cidadãos, tutelando-se direitos e deveres (Kames, 1776).

Da propriedade da terra, que caracterizava o Sistema de Poder feudal, à noção do Estado nação assiste-se a uma crescente centralização da decisão no rei, correspondente ao surgimento das monarquias absolutas. Porém, até ao final da Idade Média não se pode afirmar pela existência de Estados com poder centralizado na pessoa do Rei, assistindo-se a uma fragmentação do poder entre senhores feudais e comunas. A crise do feudalismo, no final da Idade média, contribuiu para a formação dos Estados monárquicos. Surge assim o Estado Moderno, deixando cair a suserania e enaltecendo a soberania, culminando no surgimento do Absolutismo defendido por autores como Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, Jacques Bossuet, e Jean Bodin.

É no contexto da consolidação do Estado Moderno que surge a Administração Pública, tal como hoje a entendemos, “resultado do processo de dissolução das relações feudais e do surgimento do Estado Absoluto, quando da Corte e da estrutura feudal se destacam um conjunto de cargos de derivação feudal – os oficiais – ou de criação régia – os comissários -, que passam a prover de modo estável à satisfação de necessidades públicas” (Nigro apud Moura, 2004: 19). No ano de 1776, nos Estados Unidos, com a Revolução Americana (guerra da Independência dos Estados Unidos), cujas origens remontam à assinatura do Tratado de Paris (1763), que pôs fim à guerra dos sete anos em que participou Portugal, Grã-Bretanha, França, Prússia, Monarquia de Habsburgo e o Reino de Hanôver, é *dirimida* a disputa, entre a Grã-Bretanha e França, pelo controlo comercial e marítimo das Colónias, em particular na América do Norte.

Se por um lado as Grandes Revoluções assumem importantes marcos no aprofundamento do Estado Nação, alicerçando-as nas revoluções inglesa e francesa de, respetivamente, 1640 e 1789, que instituem em Inglaterra a monarquia constitucional e em França a democracia popular, culminando posteriormente numa gradual aproximação dos sistemas de governação ao modelo de Estado que hoje conhecemos, por outro a “historiografia progressista”, perspetiva a evolução social como a génese da concretização dos ideais da separação de poderes e de formação do Estado Moderno. Pela primeira vez, o poder de atuação do Estado é legitimado por critérios racionais, não biológicos como a raça, o género, a hereditariedade ou dinastias, a força (militar) ou teológicos (religião), trilhando o caminho para a Democracia em que a biologia dos cidadãos é desvalorizada pela artificialidade do Direito que ignora as etnias, as religiões, as ideologias, o poder, a riqueza, a força ou o género, possibilitando a assunção potencial ao poder de todos, independentemente da sua origem e condição. Estão, pois, criadas as condições para a mudança de *paradigma*³ nas relações entre os indivíduos, grupos, corporações e nações, configurando modelos de Estado (Estado Providência ou Estado Regulador) distintos dos existentes até aqui. No contexto do modelo de Estado liberal o mercado deveria ocupar-se pela satisfação da generalidade das necessidades sociais, ainda que com a regulação do Estado (Gomes, 2016), como defendido por submodelos menos extremados. Pelo contrário, no modelo de Estado Providência, o Estado assumia um papel central na satisfação de um conjunto de necessidades sociais. Esta configuração de Estado, impulsionada pelo desenvolvimento dos direitos de cidadania, tem a sua génese no sistema Bismarckiano – nome do estadista alemão – cuja índole é corporativa, correspondendo à criação de seguros obrigatórios, com vista à cobertura de riscos. Mais tarde, o sistema *Bismarkiano* evoluiu para o sistema *Beveridgeano*,

³ A respeito do conceito veja-se Kuhn, T. (1981). *What are scientific revolutions*: Boston: MIT.

assente na concepção distributiva de Segurança Social, independentemente da situação profissional (corporação) do cidadão. O sistema, que rapidamente ultrapassa fronteiras, vigora até ao presente, sem prejuízo de variantes introduzidas pelos (sub)sistemas regulatórios do Estado que se vieram a desenvolver. Ora é de salientar, neste ponto, que o modelo assenta em critérios racionais cuja identificação resulta da evolução histórica decorrida no contexto pós revoluções, culminando no Estado Providência (Flora e Heidenheimer, 1981).

No fundo, em causa, está a compatibilização do papel do Estado, do mercado e da Sociedade, num quadro institucional que, como refere Cícero Araújo (2012), faz polarizar a cidadania em dois campos distintos, embora não necessariamente especializados, os governantes e os governados. O mesmo autor entende a república “não como um objeto empírico perfeitamente decantado, mas como um conjunto de práticas no qual seres humanos investidos de um determinado papel, o de "cidadãos", orientam suas ações para promover certos valores comunitários, entre os quais a liberdade, a igualdade, o império da lei e a própria participação política”. Como salientado por Himmelfarb (2004), este contexto evolutivo, que confere um papel progressista à história, é desvalorizado, por oposição à sobrevalorização das revoluções da época que fundamentam o surgimento do Estado de Direito. É, aqui, necessário salientar que, apesar do Estado não criar, por si só, a identidade coletiva da sociedade, nem ser o único mediador no processo de integração social, pode impedir a desintegração social devido à legitimidade que tem face aos outros sectores e poderes sociais (Mozzicafreddo, 1992). E este constructo decorre, essencialmente do progresso histórico-social registado até aqui, conforme se procura traduzir, no quadro que se segue, apresentando a evolução dos modelos de Estado, assim como algumas informações e características importantes que relevam para o desenvolvimento deste trabalho.

Quadro 1-1. Evolução dos modelos de Estado

Modelo	Características e informação relevante
Estado Grego	<ul style="list-style-type: none">● Império da Lei
Características da polis	<ul style="list-style-type: none">● Subsistência (alimentos)● Ofícios (artes)● Exército (armas)● Riquezas (matérias--primas/comércio)● Religião (culto (culto divino)● Administração dada cidade (decisão dos assuntos de interesse geral e dos processos individuais)● Território Geográfico● População (densidade demográfica)● Lei — fundamento da sociedade e impunha-se a todos● independentemente dada sua forma de governo e de quem governasse

Modelo	Características e informação relevante
	<ul style="list-style-type: none"> • Cidadãos
Sistema de Poder Feudal	<ul style="list-style-type: none"> • Estado centrado no poder senhorial • Ênfase na propriedade da terra
Estado Moderno e Estado Absoluto	<ul style="list-style-type: none"> • Até ao final da Idade Média não existiam Estados com poder centralizado na pessoa do Rei. • Com Estado absoluto o poder passa a ser concentrado na pessoa do Rei, • Titular de poderes divinos • Concentração de poderes • Poder da coação física e fiscal • Os funcionários encontravam-se ao serviço do rei e não do Estado: não era uma verdadeira Administração Pública
Estado liberal <i>(século XVII)</i> <ul style="list-style-type: none"> • Revolução puritana de 1640 • Revolução Francesa de 1789 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder monárquico foi severamente limitado • Rei foi obrigado a jurar a Declaração de Direitos (<i>Bill of Rights</i>) • Poderes transferidos para o Parlamento • Primeira Constituição Francesa, que instituiu uma Monarquia Constitucional • Distribuição de poderes separadamente pelo poder executivo, legislativo e judicial • Valores de liberdade, igualdade e fraternidade • Menos intervenção do Estado na Economia: supremacia do mercado (Adam Smith)
Estado Polícia	<ul style="list-style-type: none"> • Limitação do poder monárquico absoluto • As instituições de segurança / justiça estavam, porém, acima da Lei, gozando de imunidade
Estado de Direito	<ul style="list-style-type: none"> • Tutela de direitos e liberdades pelo que o desenvolvimento do Estado e da Administração • 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 • Dupla subordinação da Administração: além de estar sob o controlo do poder político passou também a estar submetida ao direito
Estado Providência⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Estado assume um papel central enquanto agente promotor do desenvolvimento social e económico • Regulação da vida social e económica • Desenvolvimento após a II Guerra Mundial • Assume um compromisso entre as classes trabalhadoras e as detentoras de capital

⁴ A este respeito veja-se Silva, P. A. (2000). "O Estado Providência Português num contexto Europeu—Elementos para uma reflexão." in *Sociedade e Trabalho*, n.º 8/9:pp. 51-61.

Modelo	Características e informação relevante
	<ul style="list-style-type: none">• Tutela de direitos económicos e sociais dos trabalhadores e dos cidadãos em geral• Estabelecimento de direitos de cidadania social-chamados direitos de "segunda geração":<ul style="list-style-type: none">• direito ao trabalho,• a educação,• a saúde• Proteção social em caso de doença ou desemprego,• Pensões sociais
Estado Regulador	<ul style="list-style-type: none">• Atuação tendencialmente indireta na economia, procurando concretizar o interesse público• O Estado assume um papel mais interventivo na economia que o Estado liberal, mas, também, mais passivo que o Estado Providência• Definição de regras, princípios ou procedimentos que induzem o funcionamento dos mercados• A titularidade dos fatores produtivos não estaria necessariamente no Estado; caberia ao Estado regular os fatores produtivos em função e de um equilíbrio de interesses que concretizassem o interesse público
“Enabling state”	<ul style="list-style-type: none">• Modelo oposto ao Estado providência. Enquanto o Estado Providência previa a garantia, pelo próprio Estado, de um padrão mínimo de bem-estar a todos os membros de uma sociedade, o Estado “permissivo” fomenta a criação de parcerias entre grupos sociais tendo em vista a garantia desse bem-estar. O Estado não prestaria diretamente esse bem-estar mas fomentaria a criação de sinergias na sociedade, entre os diferentes atores e grupos sociais, para que esse bem-estar fosse melhor alcançado. O modelo prevê uma posição ativa das instituições do terceiro setor. (Ranson and Stewart apud Cope, Leishman e Starie, 1997).

Fonte: Construção própria. Adaptado de (Cope, Leishman e Starie, 1997; Mozzicafreddo, 1997b; Fukuyama, 2006; Novais, 2006)

A evolução do Estado levou a que as suas funções tradicionais fossem evoluindo dando lugar, em muitos casos, a funções que antes estavam fora do seu perímetro. Define a Constituição da República Portuguesa que o Estado português, para concretizar o interesse público, desenvolve as seguintes funções (art. 111º da CRP):

1. Função Política
2. Função Legislativa
3. Função Jurisdicional
4. Função Administrativa

Apesar do Estado acumular todas estas funções as mesmas encontram-se separadas, no nosso sistema constitucional, por diferentes poderes (art. 111º da CRP), instituindo a lógica da separação de poderes e de interdependência funcional.

Ora se por um lado a CRP identifica claramente as funções do Estado, já a qualidade e quantidade dessas funções, tem variado ao longo do tempo em função da evolução dos modelos, e até das ideologias políticas, predominantes.

Um maior ou menor Estado depende da quantidade e qualidade de serviços que a sociedade pretende que o Estado, numa determinada altura, provisione, no âmbito de cada uma das suas funções.

Ao nível internacional o modelo das últimas décadas tem privilegiado um menor Estado, razão pela qual o movimento de privatizações, concessões, outsourcing, se intensificou nas últimas décadas (Lindlbauer, Winter e Schreyögg, 2016), a par de um aumento das funções de regulação (Guillén, Álvarez e Silva, 2003). A este respeito importa salientar, a avaliação realizada por Mozzicafreddo em relação às funções do Estado português: o “Estado português tem vindo a praticar regularmente o que se denomina de Administração da economia”. Tal significa que, sem prejuízo para o crescente peso da esfera privada na esfera pública, em Portugal, nas últimas décadas, o Estado não se demitiu totalmente do seu papel de regulação nos diversos sectores da vida económica, quer através de políticas orçamentais expansionistas e de subsídios, quer por incentivos fiscais e financeiros à indústria e à criação de postos de trabalho e parques tecnológicos, assumindo desta forma o Estado, perante a economia, ora um papel regulador, ora um papel instrumental, o que conota Portugal, no que concerne ao modelo de Estado, ao Estado-providência (Mozzicafreddo, 1997a).

Este modelo de Estado tem naturalmente efeitos no modelo de Administração, conforme se procura explicitar no Capítulo 2. Para já far-se-á uma breve apresentação do conceito de Administração Pública, das suas características diferenciadoras face à Administração privada, assim como o seu papel no âmbito das políticas e gestão pública, relevando-se, pela temática do próprio trabalho, o papel dos dirigentes públicos.

1.2. Políticas Públicas

Como refere Bilhim (Bilhim, 2014; 2016: 14) “a perspetiva da dicotomia entre administração e política, ou seja, entre os “eleitos” e os “designados”, pode dizer-se que os políticos, representantes do povo no ciclo de políticas públicas, possuem um papel forte na agenda, na formulação e na decisão da política pública, mas é aos designados, isto é, à administração, que cabe o papel maior na implementação e na avaliação da mesma. Isto porque as políticas públicas são decisões políticas para implementação de programas que visam atingir objetivos de interesse público”.

Assim, importa compreender o conceito de políticas públicas e o seu ciclo já que, como refere o mesmo autor “as incoerências constantes entre a conceção e a implementação de políticas lembram que muita melhoria pode ser feita pelos dirigentes, os designados”, realçando o importante papel que estes detêm no ciclo das políticas públicas.

1.2.1. O conceito de políticas públicas

Rocha (2010: 39) refere que o conceito de Políticas Públicas “está tradicionalmente associado ao conceito de Estado”; refere o autor que “políticas públicas são as ações dos órgãos do Estado em ordem a responder a pretensões dos cidadãos, agrupados ou não”, referindo que não existem políticas públicas sem Estado. Quanto à origem, o conceito de políticas públicas deriva, desde logo, dos seus próprios atributos (Birkland, 2005):

1. O “sufixo públicos” denota uma construção para o público em geral
2. A política é geralmente feita ou iniciada por um governo
3. A política é interpretada e implementada por atores públicos ou privados
4. A política é definida com base no que um governo pretende fazer
5. Pela negativa a política é definida com base no que um governo não pretende fazer

Estas dimensões encontram-se nas diferentes definições que os autores usam para definir políticas públicas.

Quadro 1-2. Definição de Políticas Públicas

Definição	Autores
“O termo <i>políticas públicas</i> está sempre ligado às ações do governo e às intenções que determinam essa ação”	Clarke Cochran et al., 1999
“As políticas públicas são o <i>outcome</i> do “estrangulamento” no processo de governação que determina quem recebe o quê”	
“É tudo o que os Governos escolhem fazer ou não fazer”	Thomas Dye, 1992
“As políticas públicas consistem nas decisões políticas para implementar programas e alcançar resultados societais”	Charles Cochran e Eloise Malone, 1995
“Definindo de forma simples, as políticas públicas são a soma das atividades do governo, sejam elas ações diretas do governo ou dos seus agentes, influenciando a vida dos cidadãos”	B. Guy Peters, 1999
Estado em ação	Gobert, Muller, 1987

Adaptado de Birkland (2005: :18)

Apesar das diferentes definições, no conceito de políticas públicas, é explícita a sua natureza pública e a intervenção clara de um governo. Neste sentido podemos dizer que as políticas públicas correspondem ao conjunto de respostas organizadas, dadas a problemas complexos, por exemplo de ordem económica, social, cultural, tecnológica, entre outros, sentidos coletivamente pela sociedade (Nagel, 2002 apud Campos, 2005), que se traduzem em ações, ou omissões, de um governo (Thomas Dye, 1992 apud Birkland, 2005; Bilhim, 2016).

1.2.2. Evolução das políticas públicas enquanto área de estudo

DeLeon e Vogenbeck (2007) reportam-se à ciência das políticas públicas como sendo caracterizada por um longo passado mas uma curta história. Longo passado porque desde que se fala em aconselhamento político que se pode falar, ainda que de forma fragilizada, não estruturada e não científica, em políticas públicas (Ex.: Fiscais, Económicas, de Defesa). Era comum encontrar, na Academia de Platão ou nas Cortes dos Imperadores Chineses, ainda que de forma circunstancial e pouco formal, aconselhamento relativamente às grandes decisões de Governo (deLeon e Vogenbeck, 2007). Dunn ((1981, apud deLeon e Vogenbeck, 2007) chega mesmo a sugerir o Código de Hamurabi⁵ da antiga Mesopotâmia (18AC) como estando na génese da análise das políticas públicas. É, porém, no período renascentista que a assessoria política assumiu uma forma mais institucionalizada com, por exemplo, Maquiavel, Thomas More, Bacon, que estenderam o conhecimento científico aos círculos de governo. Mais tarde destacam-se também Locke e Hobbes, Hume que impulsionaram o estudo da política e da Administração no contexto das políticas públicas e alargou o debate aos Filósofos franceses Montesquieu e Rousseau (deLeon e Vogenbeck, 2007). Com efeito, nos períodos subsequentes, nos EUA, debateram-se intensamente a forma como o governo deveria estar estruturado e ser operacionalizado, surgindo as primeiras sugestões no que concerne à necessidade de independência na assessoria política assim como o papel do Estado na Economia e da evolução e desenvolvimento da sociedade (Adam Smith; David Ricardo; Herbert Spencer). Mais tarde, em 1887, Wilson marca o estudo da Administração Pública de forma científica procurando desenvolver conhecimentos e competências que dessem uma melhor resposta aos problemas sociais. Charles Edward Merriam (1922), um cientista político, procurou ligar a teoria política com a sua prática marcando, de forma mais formal, em 1922, o início do estudo das Políticas Públicas. Lasswell surge ligado ao início do

⁵ Documento em rocha com centenas de leis inscritas que prescreviam a vida em sociedade e as respetivas punições em caso de desrespeito.

estudo das políticas públicas, nos anos 30, mas só mais tarde o estudo e objeto das políticas públicas se viriam a desenvolver (Rocha, 2010; Bilhim, 2016)

Mais tarde, alguns cientistas sociais, entre os quais Dewey e Merriam, impulsionaram, no período prévio à segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento de conhecimento relevante na área das políticas públicas, o que levou posteriormente à edição da obra editada por Lerner e Lasswell (1951) *The Policy Sciences*. Esta edição perspectivava a análise das políticas públicas (*Policy Science* em inglês) como uma ciência multidisciplinar, normativa, contextual e orientada para a resolução de problemas (deLeon e Vogenbeck, 2007; Rocha, 2010). Os desenvolvimentos seguintes, durante o século XX e mesmo durante o início do século XXI, decorreram em torno destas perspetivas. De salientar, neste período, o papel que a análise de políticas públicas, em particular nos EUA, teve o seu impulso no desenvolvimento das políticas sociais durante as décadas de 60 e 70 e das questões relacionadas com a ética e com os valores durante a década de 80 (deLeon e Vogenbeck, 2007). Este desenvolvimento fez com que o interesse pelas políticas públicas crescesse e tivesse desenvolvimentos tanto em termos teóricos, como práticos, nomeadamente no que concerne às questões de ética e dos valores, à análise institucional e à gestão pública, temáticas que passaram a ser centrais às políticas públicas (Asensio, 2013).

Todavia, a principal crítica a esta ciência, em particular no que concerne à racionalidade científica, mantivera-se, injuriando-a quanto à sua credibilidade (deLeon e Vogenbeck, 2007: 504) e ao facto das suas origens serem eminentemente económicas, mais do que políticas, o que marcara o percurso das políticas públicas (deLeon e Vogenbeck, 2007: 510). Ficaram celebres algumas ferramentas que decorreram da análise de políticas públicas na segunda década do século XX, nomeadamente a análise custo benefício ou os “Program-planning budgeting systems” (PPBS), conotadas geralmente aos métodos quantitativos e primeiro na Defesa e, só mais tarde, e com menos êxito (devido à maior complexidade, interatividade e mudança), nas áreas sociais como a Saúde, Educação e solidariedade social (deLeon e Vogenbeck, 2007: 510). A decepção relativamente ao uso de sistemas de análise quantitativos nas áreas mais sociais do Governo e Administração fez com que novos paradigmas de análise e novas abordagens metodológicas, assentes numa abordagem multidisciplinar focada no contexto e na orientação para os problemas, emergissem dando origem a dois modelos de políticas públicas (enquanto ciência) (Rocha, 2010):

1. Modelo baseado na análise das políticas (perspetiva dos economistas e administradores públicos)
2. Modelo baseado no processo e fases das políticas públicas (perspetiva dos cientistas políticos)

1.2.3. Modelo baseado na análise das políticas

O modelo baseado na análise das políticas públicas acredita que as respostas aos problemas podem ser encontradas com base em métodos racionais, quantitativos cuja validade empírica pode ser testada (PPBS; Análise custo benefício; Management Information Systems). Quade (1975) foi um dos autores mais célebres adentro da perspectiva analítica das políticas públicas.

O método proposto por Quade (1975) era composto pelas seguintes etapas:

1. Identificação dos objetivos
2. Especificação das alternativas
3. Recomendação para a implementação da política pública
4. Monitorização dos *outcomes* das políticas públicas
5. Avaliação do desempenho da política

1.2.4. Modelo baseado no processo

A política pública, enquanto processo incremental, foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980), entre outros. Lindblom, um dos principais autores da teoria incrementalista nas políticas públicas (Braybrooke e Lindblom, 1963; Lindblom e Woodhouse, 1993), defendeu que o processo de construção das políticas públicas devia ser incremental, baseado no compromisso e num contínuo ajustamento. Como refere Bilhim (2016: 11) “as decisões são tomadas sobre o volume marginal de mudança que possa ocorrer de um ano para o outro, e os in-teresses instalados em anos anteriores não são postos em causa. Em linha de conta toma-se, apenas, o aspeto marginal de mudança que ocorre todos os anos”. O modelo incremental “argumenta que as decisões sobre as políticas públicas são, fundamentalmente, pragmáticas, não se baseiam em relações causais bem estudadas nem em cálculos exaustivos dos custos e benefícios, mas no método das aproximações sucessivas e limitadas” (Asensio, 2013: 285).

À medida que o modelo baseado na análise das políticas públicas ia ganhando adeptos, o modelo baseado no processo ia desenvolvendo um forte movimento crítico em relação ao primeiro, sugerindo que normas democráticas e pluralistas, associadas a descrições de situações reais, substituíssem os ideais racionais e científicos dos modelos baseados na análise das políticas públicas.

Este modelo salienta a importância de desenvolver um conhecimento profundo acerca dos processos das políticas públicas para que fosse possível compreender as ações de Governo. Alguns autores (May e Wildavsky, 1978) que se destacaram no âmbito deste modelo propuseram, em oposição ao método proposto por Quade, o seguinte método baseado no ciclo político (May e Wildavsky, 1978):

1. Definição da agenda

2. Análise das questões
3. Implementação
4. Avaliação
5. Conclusão

Ainda adentro deste modelo Brewer e deLeon (1983) definem o processo das políticas públicas nas seguintes etapas:

1. Iniciação
2. Estimação
3. Seleção
4. Implementação
5. Avaliação
6. Conclusão

Alguns autores, entre os quais Etzioni (1967 apud deLeon e Vogenbeck, 2007) e os autores da escola pós positivista (deLeon e Vogenbeck, 2007), sugerem que ambas as abordagens são necessárias e complementares sugerindo que estes modelos devem ser contextualizados na tipologia de decisão (estratégica ou operacional). Independentemente de se estudar a política ou o seu processo é importante estudar as políticas públicas para que se perspetive e avalie o impacto destas na vida das pessoas, não só no seu desenho, mas, também, na sua aplicação.

1.2.5. Tipologias de Políticas Públicas

Quando se fala em tipologias de políticas públicas e retomando a definição de políticas públicas apresentada, convém desde logo esclarecer que as políticas públicas não se identificam, exclusivamente ou inteiramente, na Constituição [pese embora, como referem Rodrigues e Silva (2016:14), as políticas públicas desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos tenham encontrado aqui os seus fundamentos], nas Leis ou nos Decretos, podendo estar para lá destes documentos normativos e/ou orientadores, como sugerem os mesmos autores (2016: 14). Convém, pois, ter presente as diferentes tipologias de políticas públicas. Segundo Lowi (1964; Lowi, 1972) as políticas públicas podem ser (quadro abaixo):

Quadro 1-3. Tipologia das políticas públicas

Tipologia das políticas	Definição	Exemplo
Distributivas	Asseguram a garantia de benefícios para grupos particulares, bem definidos Normalmente não existem perdedores	Subsidio a agricultores
Reguladoras • Competitividade • Protecionistas	São políticas que se limitam a disciplinar e controlar atividades já existentes, podendo verificar-se ganhadores e perdedores. Podem ser de dois tipos: competitividade e protecionistas	Política de telecomunicações
Redistributivas	Não criam novos recursos limitando-se a redistribuir os já existentes. São geralmente políticas mais controversas e com elevados níveis de conflitualidade	Políticas fiscais; Políticas sociais – <i>welfare</i>
Constitutivas⁶	Criam procedimentos	CRP

Construído a partir de Birkland, 2005 e Campos, 2005

A principal crítica feita a esta tipologia, que continua ainda hoje a ser a mais usada, tem a ver com o facto das políticas públicas geralmente poderem ser categorizadas em mais do que tipologia (Birkland, 2005).

Surgiram pois tipologias alternativas (Birkland, 2005):

1. Tipologias de Wilson, baseadas em análises custo-benefício e a sua respetiva concentração ou distribuição;

⁶ Veja-se a este respeito Rodrigues, M. d. L. e Silva, P. A. (2016). "A constituição e as políticas públicas em Portugal." in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º NE:pp. 23-32.

Quadro 1-4. Tipologias de Wilson, baseadas em análises custo-benefício

		Benefícios	
		<i>Concentrados em poucos indivíduos</i>	<i>Distribuídos por vários indivíduos</i>
Custos	<i>Concentrados em poucos indivíduos</i>	Grupos de interesses políticos: “Zero sum game”	Empreendedorismo político: os grupos procuram persuadir o Governo a regular em função do interesse público
	<i>Distribuídos por vários indivíduos</i>	Clientelismo político	Perdas relativas: políticas fracas e ambíguas

Adaptado de Wilson apud (Birkland, 2005)

2. Políticas substantivas VS Políticas processuais (James Andersen apud Birkland, 2005)
 - a. Políticas substantivas: o que o governo efetivamente faz
 - b. Políticas processuais: a forma como um governo faz
3. Políticas materiais e políticas simbólicas (Birkland, 2005)
 - a. Políticas materiais: providenciam benefícios tangíveis e óbvios à sociedade
 - b. Políticas simbólicas: apenas apelam aos valores sem providenciar recursos (Ex.: apelos para não consumir drogas)
4. Políticas públicas providenciadas pelo sector público VS sector privado
 - a. Políticas que visam providenciar bens públicos que, uma vez providenciados, estão disponíveis para todos caracterizando-se, portanto, por ser não rivais e não exclusivas (Segurança)
 - b. Políticas que visam providenciar bens privados que só podem ser consumidos por uma pessoa podendo, portanto, excluírem-se certos grupos
5. Políticas liberais VS Conservadoras
 - a. Políticas liberais: políticas que reservam para o governo um papel na melhoria das condições de vida da sociedade, tanto de ricos como de pobres, promovendo uma maior equidade social
 - b. Conservadores: políticas ou omissões que valorizam a liberdade individual e que reservam um papel menor para o Governo

1.2.6. Atores das políticas públicas

O Institucionalismo, que estuda políticos e políticas com base nas interações formais das instituições de Governo, passou a dar primazia, a partir dos anos 50 do século passado, ao *Behaviorismo*, que pretendia estudar os fenômenos sociais com base no comportamentos e motivações dos indivíduos, agindo sozinhos ou em grupo. A corrente neo-institucionalista releva o papel das organizações enquanto sistemas nos quais os indivíduos interagem para alcançar objetivos políticos e de políticas num contexto regido por regras e procedimentos implícitos ou explícitos (Birkland, 2005).

Há pois, no processo de construção de políticas, um conjunto de Atores participantes que podem ser, desde logo (Birkland, 2005):

1. Atores formais, que têm um papel e responsabilidades claras e formais na definição das políticas públicas:
 1. Poder legislativo
 2. Poder executivo
 3. Tribunais
 4. Outras instituições e agências públicas formais
5. Atores informais, que desempenham um papel na definição das políticas públicas mas sem uma responsabilidade, obrigação ou papel formal. Participam nas políticas públicas em função dos interesses que têm
 6. Cidadãos individuais
 7. Grupos de interesse / *lobby* (1-institucionais: universidade; 2- Associação-Associações Públicas; 3- Ideológicos- grupos religiosos / morais)
 8. Partidos políticos
 9. *Think Thanks*
 10. Instituições de investigação
 11. Media

No contexto de um mundo cada vez mais global e tecnológico salienta-se ainda o papel importante das redes sociais e das redes virtuais (Facebook, LinkedIn, entre outras) enquanto Atores informais com um peso crescente nas políticas públicas. Rocha (2010: 23) refere mesmo que uma das abordagens mais importantes para o futuro do Estudo das Políticas Públicas é a *policy network analysis*, que refere estar “associado ao conceito de *Governance*”. Howlett e Ramesh (2003: 54-86) detalham as várias instituições e atores que participam ou influenciam o ciclo das políticas formando uma rede de interesses com dimensões muito distintas:

1. Sistema internacional

- i. Efeitos das políticas institucionais internacionais
 - ii. Efeitos do comércio, finanças e sistemas de produção internacionais
 - iii. Efeitos da internacionalização
 - 2. Sistemas de Estado Nacionais
 - i. Atores do Estado
 - 1. Políticos eleitos
 - 2. Dirigentes nomeados
 - ii. Atores e estruturas sociais
 - 1. Estruturas político-económicas
 - 2. Empresas e seus representantes
 - 3. Trabalhadores e seus representantes
 - iii. Estruturas políticas e seus Atores
 - 1. O público em geral
 - 2. Think-Tanks e organizações de investigação
 - 3. Partidos políticos
 - 4. Mass media
 - 5. Grupos de interesse

Howlett e Ramesh (2003: 155) desenvolveram um instrumento que permite fazer uma análise das redes de interesse que se formam em políticas públicas em função dos Atores dominantes e o número de membros envolvidos.

Quadro 1-5. Taxonomia na análise das redes de interesse em políticas públicas

		NÚMERO DE MEMBROS ENVOLVIDOS			
		Poucos		Muitos	
ATOR DOMINANTE	Estado	Redes corporativas estaduais	Redes pluralistas estaduais		
	Sociedade	Redes corporativas sociais	Redes pluralistas sociais		

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003: 155)

1.2.7. O ciclo das políticas públicas

O ciclo das políticas públicas, independentemente da tipologia da política pública em questão, é geralmente composto por cinco estágios, a saber (Howlett e Ramesh, 2003: 13):

1. Definição da agenda
2. Formulação/desenho da política
3. Tomada de decisão
4. Implementação da política
5. Avaliação da política

Howlett e Ramesh (2003: 13) associam estes cinco estágios a cinco outros estágios no âmbito da resolução de problemas (Quadro abaixo):

Quadro 1-6. Estágios da resolução de problemas VS Estágios do ciclo das políticas públicas

Estágios da resolução de problemas	Estágios do ciclo das políticas públicas
Reconhecimento do problema	Definição da agenda
Apresentação de uma proposta de solução	Formulação da política
Escolha da decisão (negativa, positiva, não decisão)	Tomada de decisão
Aplicar a solução	Implementação da política
Monitorizar os resultados	Avaliação da política

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003: 13)

Definição da agenda

No que concerne à definição da agenda em políticas públicas, entendida como o processo pelo qual os problemas e as soluções alternativas ganham ou perdem a atenção (Birkland, 2005: 109) é de destacar o trabalho de Peter May (1991) que procurou identificar modelos de definição de agendas políticas em função dos Atores e da natureza e intensidade do envolvimento (Quadro abaixo).

Quadro 1-7. Modelos de definição da agenda em políticas públicas

	Natureza do envolvimento público	
	Alto	Baixo
Atores sociais	Agenda ainda não definida	Agenda em iniciação
Estado	Agenda em consolidação	Agenda em mobilização

Adaptado de Peter J. May (1991) apud Howlett e Ramesh 2003)

Formulação / Desenho da política

Depois de debatida a problemática / política e definida agenda, entre os diferentes Atores, há lugar à tomada de decisão para que, conseqüente a mesma seja implementada. Birkland (2005) identifica os principais elementos a considerar no âmbito do desenho das políticas públicas:

1. Os objetivos da política
2. O modelo causal
3. As ferramentas da política
4. Os destinatários da política
5. Como será implementada a política

Tomada de decisão

A tomada de decisão em políticas públicas deve perspetivar a realidade dos seguintes elementos (Birkland, 2005: 178):

1. Alcançabilidade
2. Recursos disponíveis
3. Comportamento dos destinatários

Implementação e instrumentos das políticas públicas

A implementação corresponde a um momento crítico no ciclo de políticas públicas, pois diz respeito à efetivação da política pública (Bilhim, 2016: 13). A implementação de políticas pode ser feita numa perspetiva top-down ou bottom-up, conforme os fins e instrumentos que se pretendam alcançar (Birkland, 2005; Sellers, 2011; Cloutier, Denis, Langley e Lamothe, 2016). Escolhida a perspetiva de implementação pode recorrer-se a um conjunto de instrumentos que, podem ser de diferentes tipos consoante a sua área (Hood, 1986: 124-125 apud Howlett e Ramesh, 2003; Galès, 2011):

1. Instrumentos de “Nodality” (informação / comunicação), usando o conceito original de Hood (1986)

- i. Informação, monitorização e divulgação
- ii. Aconselhamento e exortação
- iii. Publicidade
- iv. Comissões e inquéritos

2. Instrumentos de autoridade

- i. Comando, controlo e regulação

- ii. Auto-regulação
- iii. Configuração de standards e delegação regulada
- iv. Comitês de aconselhamento e consultoria

3. Instrumentos financeiros

- i. Bolsas e empréstimos
- ii. Financiamento pelo utilizador
- iii. Impostos
- iv. Criação e financiamento a partir de grupos de interesse

4. Instrumentos relacionados com prestação / forma organizacional

- i. Provisão directa de bens e serviços
- ii. Provisão por via de empresas públicas de bens e serviços
- iii. Recurso às famílias, às comunidades e às organizações de voluntariado
- iv. Criação / fomento de mercado
- v. Reorganização do governo

Birkland (2005: 174-177) sintetiza as contribuições de Peters, Levine, Thompson, Schneider, Ingram e Anderson nas seguintes categorias de instrumentos de políticas públicas:

1. Leis e regulação (instituídos por autoridade; poder directivo) (Ex.: Leis criminais)
2. Provisionamento direto de bens e serviços (Ex.: Serviços postais)
3. Pagamentos / Transferências
 - i. Para fins sociais
 - ii. Para pagamento de serviços contratados a privados (Transferências para hospitais particulares com convenções com o Estado)
 - iii. Despesa pública geral (Ex.: Ajudas de custo)
4. Impostos (Ex.: produtos mais ou menos apetecíveis em função dos impostos – tabaco; Gasolina)
5. Empréstimos (Ex.: empréstimos a desempregados para criação de auto-emprego)
6. Seguros públicos / indemnizações (Ex.: Estado ao assegurar o prejuízo privado em consequência de incêndios)
7. Campanhas publicitárias (Ex.: Anti-droga / tabaco / condução segura)
8. Educação e qualificação (Ex.: seminários)
9. Licenciamentos (Ex.: Licenças profissionais)

Em função das características específicas do instrumento escolhido o papel reservado ao Estado / Governo é bastante diferente, conforme apresentado no quadro abaixo.

Quadro 1-8. Instrumentos das políticas públicas e papel do Estado

Família e comunidade	Organizações de voluntariado	Mercado privado	Informação e exortação	Subsidição	Impostos e taxas para os utilizadores	Regulação	Empresas Públicas	Provisão directa pelo Estado
Voluntariado (autocriação)		Misto			Obrigatório (Reforma institucional / reorganização do Governo)			
Baixo (-)		Nível de atuação do Estado				Alto (+)		

Adaptado de Howlett e Ramesh (2003: 195)

Galès (2011) e (Tsang, 2016) salientam que os instrumentos utilizados no processo de governação devem ser combinado e não dominados pelas modas dos novos instrumentos ou ideologias que renegam o uso de instrumentos mais tradicionais, privilegiando abordagens mais próximas do mercado.

Avaliação das políticas públicas

Uma vez que o financiamento das políticas públicas é público e, portanto, sustentado em recursos colocados por particulares ao dispor do bem geral, é legítimo perguntar que valor foi criado com esses recursos disponibilizados. A resposta a esta questão passa por perceber até que ponto as decisões e políticas formuladas conseguiram anular ou diminuir os problemas iniciais. Todavia, como refere Bilhim (2016: 16) “a avaliação de políticas públicas raramente é utilizada e, quando realizada, é determinada por exigências processuais ou considerações de tática político-partidária, não contribuindo para a contínua aprendizagem em políticas públicas”.

São várias as tipologias de avaliação de políticas públicas (Howlett e Ramesh, 2003: 13):

1. **Avaliação administrativa:** desempenho de gestão e sistemas de orçamentação
 - Avaliação do esforço por via de uma avaliação dos *inputs* (pessoal, comunicações, transporte, etc)

- Avaliação do desempenho, mais focado nos outputs que nos inputs
- Avaliação da eficácia, em termos de conformidade dos resultados alcançados com os resultados esperados
- Avaliação de eficiência, cuja ênfase é colocada na avaliação dos recursos
- Avaliação do processo, que releva os métodos organizacionais utilizados como o cumprimento da legislação ou dos procedimentos

2. Avaliação judicial

- Quando há conflitos de interesses na avaliação das políticas, em particular pelo facto do governo e dos seus membros serem parte interessada, e por se presumir um conflito entre o ordenamento jurídico e o realizado, há lugar a uma avaliação judicial. Além disso, pode aqui enquadrar-se, também, a atividade do Tribunal de Contas

3. Avaliação política: eleições, think-tanks, inquéritos, balanços

- Não carecem de grande rigor técnico sendo realizadas de forma mais superficial e com base em juízos de valor, podendo ser efetuadas por qualquer parte interessada, incluindo os partidos da oposição. O exercício do direito de voto consubstancia também uma avaliação das políticas públicas.

4. Avaliação técnico-científica

- A avaliação é consubstanciada em métodos científicos que procuraram analisar relações entre diferentes variáveis de forma estatística.

5. Avaliação de políticas por via da aprendizagem em políticas públicas

- Os maiores benefícios das políticas não são só os seus outputs diretos, mas o impacto que a sua aplicação gera no processo de aprendizagem. Quer isto dizer que da aplicação das políticas públicas se deve avaliar também os instrumentos que melhor resultam em determinadas situações e quais têm tendência para ser menos bem-sucedidos.

Algumas das metodologias decorrentes desta classificação tiveram o seu auge durante os anos 70 e 80. É o caso dos sistemas *Planning Program Budgeting Systems* (PPBS), dos *Zero-Based Budgeting* (ZBB) e da *Gestão por objetivos* (Howlett e Ramesh, 2003: 13). Estas técnicas e instrumentos contribuíram em muito para o aumento de interesse em torno da gestão pública que se veio a registar nos anos subsequentes.

Para a realidade portuguesa, Gomes (2015) desenvolve a perspetiva da avaliação legislativa, temática a que dedicara também já em 2003 (Gomes, 2003). Bilhim (2016: 16) sugere a criação, em cada Ministério, de um “departamento de estudos encarregado

sobretudo de solicitar ao exterior estas avaliações, fornecendo-lhes dados indispensáveis". Acrescenta o autor que importa criar sistemas de avaliação independentes em cada Ministério. Pese embora se concorde com este desígnio em geral, no particular, considera-se que a avaliação externa, apesar de incorporar mais facilmente a sugestiva independência, pode trazer outros problemas, designadamente relativos a conflitos de interesse público-privados e, até, relativos à responsabilização efetiva, em consequência da avaliação efetiva. Por esta razão, considera-se preferível que os referidos departamentos independentes saiam da "alçada" Ministerial e respondam diretamente à Assembleia da República, como algumas Entidades Reguladoras ou Autoridades.

Rocha (2010: 143-144), citando Vedung, identifica 3 critérios de avaliação, a saber:

- Critérios substantivos
- Critérios Económicos
- Critérios baseados no processo

O autor avança ainda outras ferramentas de avaliação como a avaliação de impacto, a análise custo benefício, a avaliação de projetos públicos, a avaliação da legislação⁷ e a avaliação institucional.

1.3. Administração Pública – o conceito

O termo administrar tem as suas origens nas expressões latinas *ad ministrare*, e *ad manus trahere* (Queiró, 1976). Significam, respetivamente, servir e manejar ou trazer à mão (Caupers, 2002:11; Carmo, 1987:172). O prefixo *Ad* deriva do latim e significa, direção 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 aceção que aqui se referiu, consiste na realização de uma determinada atividade ou serviço, subordinada a determinados objetivos e numa determinada direção, por um *minister* (agente) que realiza uma função sob o comando de outro e em nome de uma coletividade (Chiavenato, 1982:3 e Carmo, 1987:172). Rosenbloom procura definir Administração Pública como a atividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos, em nome da coletividade (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 objetivos definidos (Gulick apud Bilhim, 2000: 29). Esses propósitos e objetivos nem sempre foram os mesmos e exigiram

⁷ Veja-se a este respeito Gomes, J. S. (2015). "Avaliação legislativa e políticas públicas". *Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas*. Lisboa, ISCTE-IUL. Doutoramento.

distintos modelos de Administração, conforme o modelo de Estado. Como refere Vigoda (2003), “hoje, a Administração Pública é muito diferente do que era há quarenta, trinta, vinte ou mesmo dez anos atrás” salientando que, nos próximos anos, vai ser ainda mais diferente. Na verdade, a Administração que hoje conhecemos em nada se compara com a Administração dos tempos mais ancestrais. Podemos falar da existência de uma *espécie* de *Administração* Pública no contexto, por exemplo das sociedades recolectoras. A organização de um determinado grupo, num determinado território, não necessariamente fixo, ao se auto-organizar para se defender de ameaças externas, ainda que naturais, constitui uma função geral comum de defesa, compatível com a satisfação de um interesse comum aquele público. O mesmo autor refere que as fundações da Administração Pública moderna podem ser encontradas há milhares de anos atrás, em todas as culturas e em várias nações em todo o mundo. A Bíblia menciona uma variedade de estruturas hierárquicas que serviram de protótipos para a *governança* das populações, quer nas sociedades gregas, quer romanas, com o objetivo de controlar terras conquistadas e muitos povos – exemplo dos impérios Persa e Otomano no Médio Oriente (Vigoda, 2003).

Para Mozzicafreddo (2001: 2) “a Administração Pública é, por um lado, poder, na medida em que se atua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço coletivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelos serviços que presta à coletividade”.

No contexto da Administração Pública o conceito *administrar* assume um carácter instrumental na medida em que ilustra o conjunto de atividades necessárias à concretização das políticas públicas, subordinando-se ao poder de direção do poder político (Teixeira, 2010). Neste sentido pode dizer-se que a atividade administrativa é instrumental da atividade política na medida em que é utilizada pelo poder político para prosseguir o interesse público e, assim, satisfazer as necessidades coletivamente sentidas (Gomes, 2013). É esta uma das características de fundo que diferencia a Administração Pública da Administração privada.

A Administração Pública é, pois, a estrutura encarregue da aplicação das políticas públicas definidas pelo poder político, sendo o elo de ligação entre o poder político e o cidadão. Além do seu carácter instrumental, face ao poder político, a Administração está ainda subordinada à função legislativa e é controlada pela função jurisdicional.

Moura (2004: 2) distingue ainda o conceito de Administração Pública, do de função pública, apesar de reconhecer que as expressões são correntemente usadas como sinónimos, existindo como que uma interpenetração entre as duas. Salienta, no entanto, que a noção de função pública e de emprego público “não é imutável ao longo dos tempos, correspondendo antes à ideia de que em cada momento se tem do Estado e da Administração Pública”.

Apesar da Administração Pública não ser uma estrutura propriamente recente, a verdade é que a Administração de hoje se distingue da do passado, conforme procurou constatar Vigoda (2003):

1. “É maior do que nunca, e ainda em expansão;
2. É mais complexa do que no passado, e tornar-se-á cada vez mais;
3. Tem mais responsabilidades para com os cidadãos, e ainda tem de lidar com a crescente procura e insatisfação dos mesmos;
4. Alarga cada vez mais o seu âmbito de atuação, apesar de dever restringir as suas operações, pautando-se por padrões de equidade, justiça, justiça social, transparência e prestação de contas (accountability);
5. A Administração Pública moderna é considerada uma ciência social; essa consideração eleva-a a um grande prestígio, mas conduz a obrigações firmes e a restrições mais rígidas;
6. As pessoas que se decidem tornar funcionárias públicas dedicam-se a uma profissão e a uma ocupação em que dedicam suas vidas e as suas carreiras;
7. A Administração Pública é uma das instituições mais poderosas das democracias modernas”

Se é verdade que a Administração Pública evoluiu na sua forma ao longo do tempo, não menos verdade é que o conteúdo material da sua atividade evoluiu também de forma notória e incremental. Implícita está, pois, a diferenciação entre a Administração Pública em sentido Orgânico e, a Administração Pública em sentido material. A Administração Pública é composta por um conjunto de órgãos (Administração em sentido orgânico) que desenvolvem um conjunto de atividades (administração em sentido material: atos administrativos, regulamentos) com a finalidade de satisfazer necessidades coletivamente sentidas ou seja, prosseguir um interesse que é público (Caupers, 2002).

Assim, em sentido orgânico Administração Pública corresponde ao conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação de necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar. Já em sentido material Administração Pública corresponde ao conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado, produzidas visando a satisfação das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.

1.3.1. Administração Pública e Administração privada

Como refere Carvalho (2008a), citando Chevallier, a Ciência da Administração é uma ciência Carrefour na medida em que observa os fenómenos administrativos através de uma

pluralidade de olhares, suscitando o estudo dos mesmos através de várias ciências, o que a torna uma ciência multi e pluridisciplinar, alvo de várias críticas na medida em que alguns autores consideram que não dispõe de um corpo científico próprio (Bilhim, 2000a).

Se por um lado tal pode ser uma limitação, por outro, traduz-se, como observam vários autores, numa grande riqueza, fundamentando inclusivamente que é uma ciência que dispõe de um corpo teórico próprio, ainda que disperso (Bilhim, 2000a; Caupers, 2002; Chevallier, 2002; Carvalho, 2008a; Ferraz, 2008b).

É relativamente comum usar-se a palavra Administração para nos referirmos tanto à atividade administrativa pública como à atividade administrativa privada. Na verdade, em sentido lato, a Ciência da Administração tanto estuda organizações públicas, como privadas (Bilhim, 2000a).

Todavia, é genericamente reconhecida a diferenciação entre a Administração Pública e a Administração privada (Pollitt, 1990; Amaral, 1994; Mozzicafreddo, 1997a; Bilhim, 2000a; Malatesta e Carboni, 2015). Pollitt (1990) refere a necessidade de identificar um conjunto de fatores de diferenciação entre os sectores público e privado que, na sua perspetiva, poderão condicionar e até desvirtuar a aplicação de conceitos e técnicas oriundas do sector privado no sector público, quando não tidas em consideração. O quadro que se segue procura estabelecer as principais diferenças entre a Administração Pública e a Administração privada, apesar de, ser mais fácil de afirmar que a administração pública é completamente distinta da administração privada do que propriamente identificar os atributos que a tornam distintas (Malatesta e Carboni, 2015).

Quadro 1-9: Diferenciação entre Administração Pública e Administração privada

	Administração Pública	Administração Privada
Objeto	Necessidades coletivas	Necessidades individuais
Propriedade	Pública / coletiva	Privada / Individual
Fins	Interesse público / ambíguos	Interesse particular / objetividade
Meios	Leis / Regulamentos Auto-tutela declarativa, Privilégio de execução prévia Monopolistas Coercivos	Contratos entre particulares
Financiamento	Impostos (OE)	Investimento privado
Objetivo final	Bem-estar de uma sociedade	Lucro
Atuação	Inexistência ou imperfeições de mercado (Saúde; Segurança; educação)	Mercado
Condicionantes contextuais	Agradar ao eleitorado	Várias, mas não o eleitorado
Decisão	Sujeita a estímulos, interrupções, constrangimentos	Determinada pela gestão da entidade

Valores	Administração Pública	Administração Privada
	Igualdade, equidade, justiça, proporcionalidade, universalidade, bem comum	Restrição na prestação de serviços
Concorrência	<i>Inexistente ou limitada</i>	Concorre com outros atores (Concorrência perfeita)

Construído a partir de Amaral (1994); Bilhim (2000b); Mozzicafreddo (2002); Valotti (2013); Malesta e Carboni (2015).

Como refere Bilhim (2000a) estas diferenças decorrem de fatores únicos que limitam a atividade inerente às organizações públicas e que decorrem do seu carácter instrumental, atuando em nome do Estado. Esta atuação rege-se por poderes próprios da Administração que advém da sua relação privilegiada com o Estado, a saber: o poder *jus imperium* e de execução prévia. Acresce que a atividade administrativa está sujeita a um conjunto de fatores que a diferenciação da atividade administrativa privada, a saber (Bilhim, 2000a):

1. Controlo por políticos eleitos
2. Contexto legal diferenciado
3. Abertura ao exterior (por questões de transparência, isenção, equidade, igualdade)
4. Sujeição a garantias de prossecução do interesse público

Mozzicafreddo (2001: 1), ainda que reconheça a distinção entre público e privado sugere que, hoje, “a ideia de uma Administração Pública desinteressada e apostadas apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica”. Sustenta o autor (2001: 1) que “a distinção (...) continua a existir, muito embora de forma muito mais matizada, em virtude, principalmente, do esbatimento da linha entre o público e o privado, e da evidência, cada vez mais acentuada, de que o interesse geral não é apenas neutro e imparcial, mas também rodeado de jogos de influência, pressões e preferências políticas e valorativas.

Todavia, existem áreas tradicionais que a Administração Pública desenvolve onde dificilmente os privados, sem a subsidiação da esfera pública, não desenvolverá naturalmente a sua atividade. Falamos especificamente de imperfeições de mercado provenientes de (Bator, 1958; Zerbe e McCurdy, 1999 apud Howlett e Ramesh, 2003):

- *Monopólios naturais*, onde existem barreiras à entrada de novos concorrentes devido aos custos de entrada e instalação serem desincentivadores e anulados pelos concorrentes existentes (Ex: REFER; REN; Redes de telecomunicações)
- *Bens Públicos*, não rivais, onde a utilização de uma unidade de um bem não elimina a outra) e não exclusivos, ou seja, bens de que todos podem

usufruir sem se poder restringir a sua procura (iluminação pública, defesa pública)

- *Externalidades, positivas (iluminação pública) ou negativas* (poluição gerada)
- *Informação imperfeita*, que se caracteriza por uma situação em que os consumidores ou investidores não têm acesso a informação que lhes permite fazer escolhas racionais
- *Tragédias naturais*, como incêndios, derrames de óleos, devastação exagerada de recursos
- *Mercados com competição destrutiva*, em que os efeitos dessa competição afetam negativamente as condições de trabalho dos funcionários e a sociedade em geral.

Não se pode esperar que, neste tipo de atividades, sejam entidades privadas, sem subsidiação, a providenciar, ou regular, bens como os acima exemplificados já que a natureza dos custos, a não rivalidade e não exclusão, assim como as potenciais externalidades negativas e/ou positivas, são desincentivadoras ao investimento privado ou geradoras de sacrifício improdutivo e, como tal, devem ser prosseguidos sob a égide do sector público, mais concretamente de políticas públicas.

Administração Pública e Gestão Pública

As políticas públicas são aplicadas pela Administração através de técnicas e instrumentos de gestão pública com margem suficiente, regra geral, para alguma discricionariedade (Campos, 2005). Essa discricionariedade está balizada por um ordenamento jurídico-administrativo que responsabiliza a Administração, dirigentes e funcionários, pelos resultados alcançados (Malatesta e Carboni, 2015). É no âmbito desta discricionariedade que a Administração deve aplicar os seus conhecimentos técnicos, no sentido de maximizar os resultados e expectativas dos cidadãos. A esta atividade denomina-se gestão pública.

É, porém, relativamente comum confundir-se o conceito de Administração Pública com o de gestão pública (Heinrich, 2011). Aliás, as fronteiras entre os dois conceitos são relativamente difíceis de estabelecer. Todavia, podemos mentalmente conceber que, no sentido em que definimos Administração Pública anteriormente, as administrações públicas (sentido orgânico de Administração), no contexto da atividade administrativa que produzem (sentido material de Administração) necessitam de recursos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros. Esses recursos, apesar de muitas vezes possuírem regras de gestão diferenciadas das do sector privado, podem ser geridos de acordo com ferramentas e

instrumentos de gestão privada, visando produzir, através das políticas públicas, *outputs* e *outcomes* para a sociedade. Se as políticas públicas são definidas, em democracia, por um governo legitimado politicamente, visando a obtenção de determinados resultados (*outputs* e *outcomes*) a sua aplicação, é feita, como vimos, por uma Administração que detém alguma flexibilidade quanto à forma de alcançar esses resultados (legitimidade técnica), fomentada pelos movimentos e reformas gestionários (Jalali e Silva, 2013).

São diversas as técnicas e instrumentos que hoje se integram no ciclo de gestão da Administração Pública, sejam elas provenientes do Direito ou da Gestão privada (Ex.: CAF, Balanced ScoreCard, SIADAP, ou Análise Swot, entre outros).

O conjunto de técnicas, instrumentos ou ferramentas utilizadas para gerir recursos públicos corresponde à atividade de gestão pública. Uma vez mais o que determina aqui a diferenciação com o sector privado, ou com a gestão privada, é o contexto em que essa gestão se efetua na Administração Pública. Por exemplo, para as regras de gestão de recursos humanos na Administração Pública são diferentes das do sector privado (mapas pessoais aprovados pelos ministros) ou recursos financeiros que advêm do Orçamento de Estado e dos impostos coletados, mas isso não significa que não se possam recorrer a instrumentos e ferramentas de gestão que tradicionalmente surjam associados à gestão privada ainda que, nalguns casos, com algumas alterações.

Assim, a gestão pública surge como uma subárea de um conjunto mais alargado que é a Administração Pública, correspondendo ao conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançarem metas e objetivos individuais e coletivos, assim como aos instrumentos e técnicas e conhecimentos e habilidades utilizadas na prossecução de alguns objetivos.

Diz-se gestão pública pela natureza e fins que almeja e pelo contexto político em que ocorre. Acresce ainda diferenciar a natureza da gestão pública conferida pelos países anglo-saxónicos, assentes na *common law* e a perspetiva de gestão pública dos países que se enquadram no modelo continental europeu, cuja ênfase é o direito e o *jus imperium* (Bilhim, Ramos e Pereira, 2015).

Apesar da perspetiva aqui tomada de gestão pública, é preciso ter presente que o conceito, com refere Heinrich (Heinrich, 2011) nem sempre surgiu como distintivo do de administração (Bertelli e Lynn, 2006). Na verdade, como refere a autora, foi em 1933, com Leonard White que os dois conceitos se começaram a separar. White havia introduzido, na altura, o conceito de “nova gestão”, a partir do qual só mais tarde, nas décadas de 60 e 70, se desenvolveram instrumentos de gestão mais aprofundados como o PPBS ZBB ou MBO.

1.3.2. A Administração Pública enquanto disciplina: a Ciência da Administração

A Administração Pública, enquanto disciplina, surge com o livro de Woodrow Wilson “The Study of Administration” em 1887, demarcando esta área de estudo da política e ciência política (Demir e Nyhan, 2008). Na origem desta autonomização está a discussão acerca da separação entre política e Administração (Bilhim, 2014). Esta questão, que ficou conhecida como dicotomia de Wilson, foi o pontapé de saída para uma intensa discussão nos anos que se seguiram. Todavia, alguns autores reclamam para Lorenz Von Stein o nascimento da moderna ciência da Administração através da publicação da sua obra *Verwaltungslehre*, entre 1865 e 1884 (Caupers, 1994; Bilhim, 2000a). A Lorenz Von Stein (1865-1884) e a Wilson (1887) sucederam outros autores que influenciaram o desenvolvimento dos estudos científicos acerca da Administração, conforme cronologia abaixo.

Quadro 1-10. Evolução do Estudo da Administração Pública

Autor	Ano	Obra
Lorenz Von Stein	1865a 1884	<i>Verwaltungslehre</i>
Woodrow Wilson	1887	The Study of Administration
Frank Goodnow	1890	Politics and Administration
Frederick W. Taylor	1912	Scientific Management
Henry Fayol	1917	Administration industrielle et générale
Max Weber	1922	Bureaucracy
Leonard White	1926	Introduction to the study of public administration
William Willoughby	1927	Principles of Public Administration
Dwight Waldo	1948	The Administrative State: Conclusion
Georges Langrod	1948	Procédure administrative et droit administratif
	1963	The international civil service: its origins, its nature, its evolution
Roland Drago C. Goyard	1966	Les missions de l'administration in <i>Traité de sciences administratives</i>
Bernard Gournay	1966	Introduction à la Science Administrative
Luther Gulick	1969	Science, Values and public administration
Jacques Chevallier e Daniele Loschak	1978	La science administrative

Adaptado de (Shafritz e Hyde, 1992; Bilhim, 2000a; Caupers, 2005)

Muitos outros nomes e estudos poderiam ser citados. Após a década de 30, com o intervencionismo *Keynesiano* e, após a II Guerra Mundial, com as políticas do *New Deal*, multiplicaram-se os estudos e autores interessados no estudo científico dos fenómenos administrativos (Rocha, 2010).

Tal interesse manifesta a existência de especificidades na Administração Pública que parecem exigir uma abordagem de estudo diferenciada das restantes (Araújo, 2013; Rocha, 2013). Estamos pois perante uma afirmação progressiva da Ciência da Administração, em sentido estrito que, como refere Bilhim (2000a: 31-32) trata “o estudo científico da Administração Pública, como entidade na qual se desenvolvem atividades administrativas,

destinadas à satisfação de necessidades coletivas (...) atuando num contexto de constrangimentos jurídico-formais, que se sobrepõe aos aspetos processuais”.

Apesar da discussão relativamente à possibilidade da Administração Pública se poder assumir como uma ciência autónoma das ciências sociais, na medida em que, de certa forma, o seu estudo se sobrepõe à Teoria Organizacional, ao Direito Administrativo ou à Ciência Política (Bilhim, 2000a), entre outras, a verdade é que a investigação e ensino da Administração Pública tem crescido nas últimas décadas, mesmo na Europa, onde a tradição de estudar a Administração Pública era muito mais legalista e conservadora. A Administração dos países europeus, em particular a dos países pertencentes à tipologia de Administração napoleónica, traduziu-se assim 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 no século XVIII (Rocha, 2013), tanto em França como na Alemanha (Bilhim, 2000a). Desta forma o modelo europeu, alicerçado na hegemonia do direito administrativo, diferenciou-se do modelo americano, assumindo uma matriz mais legalista (Rocha, 2005b).

Já nos EUA o estudo da Administração prosseguiu com base na disciplina *Public Administration*, ao contrário da maior parte significativa dos países da Europa, cuja ênfase era predominantemente normativa, como referido. 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 (Stillman, 1997; Bilhim, Ramos e Pereira, 2015: {Ferraz, 2008 #1185}). Para Stillman (1997), 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). 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 (Bilhim, Ramos e Pereira, 2015), se preocupou mais com a consolidação de um sistema eficaz de Administração, que privilegiasse princípios

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.

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

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).

Esta afirmação revela a importância distinta dada pelos diferentes continentes à evolução da disciplina de Administração, sem prejuízo para os estudos dos europeus Henry Fayol (1841-1925) e Max Weber (1864-1920) (Bilhim, 2000a).

Essa evolução determinou modelos distintos de Administração tendo por base o modelo burocrático sendo que, porém, a partir da década 80 do século passado o modelo começa a sofrer fortes críticas e alterações, resultando numa maior convergência dos países ocidentais (e não só), em torno de ideais que favoreciam uma diminuição da dimensão, peso e intervenção do Estado.

CONCLUSÃO

Neste primeiro capítulo, que agora termina, foi feita a definição dos conceitos que enquadram este estudo.

Vimos que o conceito de Estado evoluiu ao longo dos tempos, desde a sua concepção divina ou, *à jus naturalista*, às correntes contratualistas. Nesta evolução o Estado vai-se complexificando a dar resposta, através das políticas públicas, aos diferentes desafios e exigências da sociedade, sendo que a sua principal transformação decorre com o Estado moderno, através da limitação do poder absolutista, centrado na pessoa rei, passando os trabalhadores a estar ao serviço do estado, (trabalhadores do estado), e não do Governo absoluto (funcionários da coroa). Tal é alcançado, também, pelas revoluções que decorreram da evolução histórica da sociedade, colocando ao Estado exigência da separação de poderes, por oposição à sua tradicional concentração. A separação de poderes e a dupla subordinação da administração ao poder político e ao direito, permitiu tutelar direitos individuais e sociais, assegurados pelo Estado providência. O Estado, acumula assim, além das funções tradicionais, também, funções nas áreas de educação, saúde e segurança social, sendo os recursos para desenvolver estas políticas, cada vez mais escassos, o que faz com que terão surgido várias críticas no sentido da sua diminuição e/ ou enfraquecimento, sugerindo uma maior posição do mercado. As políticas distributivas ou redistributivas deram lugar às políticas reguladoras ou até atores privados, como os do terceiro setor.

Do enquadramento realizado no primeiro capítulo, constata-se que a evolução do Estado decorre em paridade com as políticas públicas que surgem em resposta as exigências da sociedade e respetiva evolução.

No capítulo que se segue, procura-se analisar de que modo os modelos de administração se ajustam e adequam a esta evolução, tendo em consideração o conceito de administração e as características da disciplina desenvolvidas no capítulo 1.

CAPÍTULO 2- MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar de não ser consensual na literatura são genericamente indicados 4 estádios de desenvolvimento dos modelos de Administração Pública, a saber (Ferlie, Osborne e McLaughlin, 2002):

1. O primeiro, associado ao Estado minimalista, preconizando pela intervenção minimalista do Estado, o que não significa inexistência de atuação;
2. O segundo, correspondendo a uma segunda fase, no início do século 20 e à constatação da existência de algumas desigualdades nas relações entre o Governo e o sector privado, assumindo o Estado um papel fundamental na prestação de alguns serviços públicos essenciais;
3. O terceiro estágio corresponde ao desenvolvimento *do Welfare state* (1945-1980) e ao modelo *Beveridgiano*. O Estado volta a ter um papel fundamental na provisão de serviços públicos;
4. O último estágio de desenvolvimento, segundo os autores, corresponde ao Estado pluralista, que surge na sequência das críticas feitas no Reino Unido ao *Welfare State* e em particular pela Escolha Pública. No final do século 20 as necessidades sociais passaram a ser sentidas de forma mais individualizada, devido ao facto de se conseguir assegurar já um padrão mínimo de necessidades coletivas. A resposta de Thatcher foi a privatização e mercantilização dos serviços públicos, erradicando os serviços públicos na sua quase totalidade, no que respeita a satisfações de ordem económica.

Poderia ainda ser identificado um quinto estágio de desenvolvimento, correspondendo esse estágio às modelos que surgem no contexto da atual crise (modelos pós-gestionários: *New Public Service*, *Governance* e neo-Weberianismo).

Pollitt e Bouckaert (2011: 11) identificam três ondas de reforma administrativa:

1. 1965-1970: ênfase no planeamento e na racionalidade e hierarquia
2. Finais dos anos 70 a finais dos anos 2000: *New Public Management*
3. Finais dos anos 90 a 2010: conceitos chave como governança, redes, parcerias, *joining up*, transparência, confiança, ainda que sem modelo dominante

Estes modelos / estágios na evolução dos modelos de Administração serão apresentados nos pontos que se seguem.

2.1. A Administração pré burocrática

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 propriamente a existência de um funcionalismo público. Na realidade, durante o período das monarquias absolutas, a Administração do Estado centrava-se na pessoa do Rei, titular de poderes divinos e os funcionários [da coroa] encontravam-se ao serviço do monarca e não do Estado (Rocha, 2001), sendo as principais atividades o exercício do poder de coação física e fiscal.

A Administração Pública, 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 já não só ao poder político mas, também, à lei (Direito). Conseqüentemente, No Reino Unido, 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.

Já 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.

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 ação do Estado que passa a ter um papel secundário na economia. O liberalismo económico atinge, por esta altura e por via de Adam Smith, um papel relevante no conjunto das doutrinas económicas. Como refere Mozzicafreddo (Mozzicafreddo, 1997a) “a clássica conceção liberal do mercado que assenta na ideia (...) da limitação do poder do Estado em determinados sectores do campo social (...) pois, se o Estado se abster de intervir, instalar-se-ia uma ordem social equilibrada”. Acreditava-se pois na supremacia do mercado e na existência de mecanismos de regulação próprios e automáticos: o mercado podia reagir sobre

os fatores de perturbação e reequilibrar o funcionamento dos mecanismos económico (Mozzicafreddo, 1997a).

Importava também tutelar direitos e liberdades pelo que o desenvolvimento do Estado e da Administração, nesta altura, correspondeu ao desenvolvimento do Direito Positivo¹⁰ 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, onipotente, 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 atuação 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, 1997b: 185).

A submissão da Administração do Estado à lei fez com que o Direito Administrativo se desenvolvesse e se tornasse na abordagem dominante (Chevallier, 2002) pelo que emerge uma elite administrativa composta, essencialmente, por advogados (Stillman, 1997), responsáveis por assessorar o poder político na implementação das políticas públicas, em respeito pela ordem jurídica vigente. Todavia, estávamos ainda longe de assegurar uma maior independência da Administração face à política.

Nos EUA 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 as competências técnicas existentes e as necessárias não foi condição suficiente para que estes 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 as relações de *lealdade/confiança política*. Este critério fez com que fossem

¹⁰ Entende-se por Direito Positivo o conjunto de normas estatuído oficialmente pelo Estado através de leis.

feitas nomeações de dirigentes que representavam, não frações da sociedade, mas o partido político que estava no poder - *Spoils system*¹¹ (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 nepotismo¹² / *patronage*, o que propiciava a herança sucessiva dos cargos por uma elite fechada e de difícil penetração.

As reformas e prioridades da altura passavam pela organização de um serviço público que combatesse a corrupção e promovesse a eficiência (Rosenbloom, 1998). Essas iniciativas visavam a profissionalização dos funcionários da Administração (Pitschas, 2006) e tiveram a sua origem no Reino Unido, em 1854, quando foi elaborado um relatório que denunciava a existência de um poderoso sistema de interesses. Nos EUA, anos mais tarde, institui-se o Merit System, através do Pendleton Act (Act, 1883), publicado em Janeiro de 1883. O objetivo destas reformas, em ambos os países, passava por selecionar um conjunto de funcionários com base em critérios de competência, através de concursos neutrais, que dessem corpo a um verdadeiro sistema de mérito.

Na Europa, a racionalização da Administração [e aproximação a um sistema profissional] começou a ser desenhada em 1854, com a produção no Reino Unido de 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 selecionados com base na sua competência, através de concursos neutrais que dessem corpo a um verdadeiro sistema de mérito.

¹¹ 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.

¹² Nepotismo: prática pela qual um parente é nomeado para o desempenho de um cargo público.

Já nos EUA os primeiros passos são dados, como referido, com a aprovação do Pendleton Act (1883), enquanto reação aos sistemas de despojos e *patronage*¹³. O sistema instituído consistia na apropriação do sistema instituído no Reino Unido (Rocha, 2005b). A publicação do *Pendleton Act* (1883) estatuiu a *Civil Service Commission*, marcando a adoção de um sistema de mérito ao invés do até então existente *spoils system*¹⁴,

Outro marco importante na consolidação do sistema de mérito foi a publicação de Wilson, em 1887, *The Study of Administration*. Wilson defendeu uma rigorosa separação entre Política e Administração, de modo a que o *spoils system* fosse completamente eliminado e emergisse uma Administração científica (Wilson, 1887a; Rocha, 2013). 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 (Goodnow, 1900).

2.2. A Administração Burocrática

Compreender o surgimento do modelo burocrático implica ter presente que, até ao final do séc. XIX, a atuação do Estado tinha por base o uso da força física e o controlo da produção e distribuição de serviços, dos quais, na altura, não fazia parte a proteção social dos cidadãos. Tratava-se de um Estado e de uma Administração patrimonialista, sendo que a esfera política e a esfera administrativa se encontravam integradas, assim como o setor público e o setor privado, que não eram propriamente diferenciados. Eram pois comuns situações de *nepotismo* e *patronage* (Jalali, Silva, Moreira, Kopecký e Mair, 2012).

A estruturação e desenvolvimento da Administração Pública, de um ponto de vista mais científico correspondeu, após Wilson (1887a), à aplicação e desenvolvimento do modelo burocrático quando, Marx Weber (Weber, 1904), sociólogo alemão, identificou as características do modelo burocrático, também denominado na literatura inglesa como *progressive public administration* (PPA) que influenciou as reformas dos EUA durante os séculos XIX e XX (Hood, 1995; Rocha, 2013). Apesar do fulgor com que surge na Administração nessa altura, a verdade é que o modelo encontra raízes no século XVI em organizações públicas e em organizações militares e religiosas (Secchi, 2009).

Chevallier, J., Ed. (2002). *Science administrative*. Paris: PUF.¹³ Patronage: prática pela qual os apoiantes de um partido são nomeados para cargos públicos.

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.

Com este modelo pretendia-se inculcar maior cientificidade e racionalismo nos procedimentos, mais neutralidade e independência (política) e procedimentos mais estandardizados, implementados por funcionários de carreira profissionalizados (Bilhim, 2000a; Stoker, 2006; Rocha, 2009). Um dos principais objetivos do modelo visava garantir a separação entre a propriedade (política) e Administração e, assim, diminuir a arbitrariedade política na prossecução do interesse público (Rosenbloom, 2008; Gomes, 2013).

Temos pois, como refere Secchi (2009), como central ao modelo, o axioma de que o poder emana das normas e das instituições formais e, a partir deste axioma, três características centrais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. As principais características deste modelo, influenciado na altura por Taylor, Ford, Fayol, Weber e, mais recentemente Mintzberg e Friedberg, são (Chiavenato, 2003):

1. Organização fundada em normas e procedimentos escritos (racionais, legais e exaustivos);
2. Hierarquia da autoridade;
3. Impessoalidade das relações;
4. Carácter formal das comunicações;
5. Separação entre propriedade e Administração;
6. Recrutamento baseado no mérito, através de concursos públicos;
7. Profissionalização dos funcionários;
8. Carácter racional e divisão do trabalho;
9. Rotinas e procedimentos estandardizados;
10. Completa previsibilidade de funcionamento

A hierarquia surge, pois, como o instrumento mais forte do modelo burocrático (Araújo, 2013; Rocha, 2013). Era entendida como uma forma de organizar e conduzir o trabalho; um instrumento, um mecanismo ou uma ferramenta de governo, cujos atributos eram independentes do conteúdo substantivo das políticas públicas ou particularidades institucionais (Lynn, 2011). A sua legitimidade, assentava no corpo técnico profissionalizado, sujeito ao controlo do poder político legitimamente eleito.

Walsh and Stewart (1992) identificam cinco características fundamentais que explicam como a modelo de Administração tradicional funciona:

1. Presunção de auto-suficiência
2. Presunção de controlo direto e auto-suficiência para com a sociedade
3. Presunção de uma responsabilização a nível superior, até ao limite político
4. Presunção de uniformidade
5. Presunção de existência de um sistema de serviço público

Compreender a pertinência, importância e justificação deste modelo implica contextualizar o tipo de Estado que antecedeu o Estado de Direito – um modelo de Estado assente nas monarquias absolutas (*Top Down*), em que o funcionário da Administração se encontrava ao serviço do rei (funcionário da coroa) e não do Estado (Lynn, 2011). Implícita estava pois, com a transição das monarquias absolutas para o Estado de Direito, a necessidade de tornar os funcionários da coroa mais independentes e neutrais, para que estivessem efetivamente ao serviço do Estado e do interesse público, reduzindo a arbitrariedade e interferência política na Administração. A burocracia surgia assim como modelo, idealizando uma forma de organização superior a todas as demais que se conhecia se esperava alcançar num futuro próximo (Perrow, 1972).

As principais tentativas de racionalização da Administração procuraram tornar a Administração numa Administração hierarquicamente organizada, dando corpo aos ideais de separação entre política e Administração (Rocha, 2000). A racionalidade e o domínio técnico no interior da Administração seriam incompatíveis com um sistema de nomeação política, razão pela qual se desenha um modelo baseado no mérito.

Acresce ainda que a já tratada complexificação crescente do papel do Estado e, consequentemente do seu aparelho administrativo, fez com que houvesse necessidade de profissionalizar a Administração, subordinando-a à Lei, emergindo estatutos que dispunham os direitos e as obrigações dos funcionários em exercício de funções públicas (Rato e Ferraz, 2008). Esse conjunto de direitos, de garantias e de obrigações configuraram uma determinada tipologia de regime de emprego público, assente num estatuto especial. Este estatuto especial era conferido a “cidadãos especiais que não possuíam interesses distintos da estrutura que serviam (...) o funcionário era como que um bem da Administração que ela usa como instrumento coletivo e a quem se reconhece um conjunto de prerrogativas que não correspondem a interesses seus mas sim do serviço público e, sobretudo, com a ideia de que é a atividade do funcionário que justifica as prerrogativas que num dado momento lhe são facultadas” (Moura, 2004: 30-31).

O regime de emprego público, enquanto regime diferenciado das restantes tipologias de emprego surge, pois, numa altura em que se pretendia profissionalizar a Administração, abolindo as já referidas situações de nepotismo e *patronage*. Simultaneamente, como refere Moura (2004: 33), o estatuto de funcionário visava proteger os servidores do arbítrio do monarca sendo-lhe “conferidas expectativas de fazer carreira dentro do serviço público, desfrutando de uma consideração social superior e recebendo uma compensação pecuniária que não é um salário mas sim uma compensação pelo *status* alcançado.

Por essa razão, inicialmente, os estatutos dos funcionários públicos procuraram protegê-los, através de garantias, da arbitrariedade do poder político, separando política e Administração, e fomentando uma atuação isenta e neutral da Administração (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Os primeiros regimes de emprego público eram pois, compreensivelmente, distintos dos regimes de emprego privado e baseavam-se num regime de nomeação, no qual o servidor, não tinha a possibilidade de negociar as condições particulares do trabalho que iria desempenhar, estando as mesmas estatuídas em diplomas oficiais. Era a própria natureza das funções públicas que a isso obrigava (Rato e Ferraz, 2008). São assim criadas as bases para o modelo de estatutário e regulamentar de nomeação, baseado na sujeição a uma disciplina marcada por:

- Recrutamento, seleção e promoção na carreira com base no mérito provado em concursos neutrais;
- Representatividade social nas funções administrativas;
- Proteção do funcionário e neutralidade face ao poder político;
- Unidade do serviço;
- Isenção e imparcialidade.

A partir do momento em que se consegue distinguir a atividade administrativa da atividade estritamente política fala-se em Administração legal-burocrática ou Administração científica (Rocha, 2000). O modelo ganha forma a partir dos princípios de gestão científica de Taylor (Frederick, 1911), assentes na maximização da eficiência e na especialização do trabalho, com o objetivo de aumentar a produtividade.

A autonomia e independência, enquanto valores, eram pedras basilares do sistema fomentando a confiança no Estado, profissionalizado, especializado e impessoal baseada em códigos e na competência. Neste modelo a Administração, fortemente condicionada pela Lei, tinha o seu domínio de atividade 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 (Stewart e Walsh, 1992). A estrutura de direção reservava para si o poder de decisão. A decisão encontrava-se assim fortemente centralizada com o objetivo de controlar todas as ações num ambiente e contexto que eram controlados e estáveis.

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).

Acreditava-se que estas características conferiam ao modelo uma forma racional de organizar pessoas e atividades no sentido de alcançar determinados objetivos. Por esta razão alguns autores como Perrow (1972: 7) defenderam, num contexto que apelava já à reforma da Administração, que “a burocracia é uma forma de organização superior a todas as demais que conhecemos ou que esperamos alcançar num futuro próximo”.

Para este autor a teoria da burocracia reveste-se de um carácter instrumental das organizações exigindo (Perrow, 1972):

1. Especialização
2. Controlo das influências advindas de fatores externos pelos componentes internos
3. Necessidade de lidar com um ambiente externo imutável e estável

As organizações, no âmbito do modelo burocrático, adotam estruturas organizacionais piramidais, hierarquizadas e orientadas para o cumprimento de normas e processos e procedimentos standardizados (Figura 1), numa lógica mecanicista Bilhim (2001).



Figura 2-1. Configuração de uma estrutura burocrática

A adoção do regime de emprego público, alicerçado nos conceitos de estatuto de funcionário público assente num modelo de nomeação, surge com a consolidação do Estado de Direito. As reformas e prioridades da altura passavam pela organização de um serviço público que combatesse a corrupção e promovesse a eficiência (Rosenbloom, 1998). Essas iniciativas visavam a profissionalização dos funcionários da Administração (Pitschas, 2006) e tiveram a sua origem no Reino Unido, em 1854, quando foi elaborado um relatório que denunciava a existência de um poderoso sistema de interesses (Northcote-Trevelyan Report, 1854). Nos EUA, anos mais tarde, institui-se o Merit System, através do Pendleton Act, publicado em janeiro de 1883. O objetivo destas reformas, em ambos os países, passava por seleccionar um conjunto de funcionários com base em critérios de competência, através de concursos neutrais, que dessem corpo a um verdadeiro sistema de mérito. Para promover esse objetivo o relatório Northcote-Trevelyan (1854:23), recomendava:

- 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.

A tendência para profissionalizar a Administração fez surgir os primeiros estatutos de funcionário público. Acreditava-se que os funcionários deveriam servir o interesse público e não a classe política no poder. Por esta razão fomentavam-se os valores de neutralidade, isenção e imparcialidade o que implicava que os funcionários públicos passassem a estar protegidos por estatutos que os protegiam contra a arbitrariedade do poder político. São assim criadas as bases para o modelo de nomeação, baseado no mérito, cujas características são:

- Recrutamento, seleção e promoção na carreira com base no mérito provado em concursos neutrais;
- Representatividade social nas funções administrativas;
- Proteção do funcionário e neutralidade face ao poder político;
- Unidade do serviço;
- Isenção e imparcialidade.

2.2. A Administração burocrática e a Teoria da Escolha Pública

O facto do modelo burocrático se adequar a um contexto de previsibilidade fez com que surgissem disfuncionalidades ao modelo que em muito contribuíram para a sua crítica e decadência. Merton (1957) avaliou as consequências dos princípios burocráticos e verificou que poderiam ser identificadas várias disfunções do modelo burocrático preconizado por Weber, que faziam com que o mesmo se tornasse imperfeito e ineficiente, a saber:

1. Internalização das normas
2. Excesso de formalismo e de papel
3. Resistência à mudança
4. Despersonalização do relacionamento
5. Categorização do relacionamento
6. “Superconformidade”
7. Exibição de sinais de autoridade
8. Dificuldades com clientes

Algumas das disfunções da Administração científica advieram do facto de, com o surgimento do *welfare state*, o contexto e meio ambiente se ter alterado e o modelo instituído, advogavam alguns, não dar resposta, justamente porque se adequava a situações que eram constantes e, agora, o contexto estava cada vez mais em constante alteração (Moreira e Alves, 2010; de Paula, 2015). Acresce que o contexto em que irrompe a Teoria da Escolha Pública é ideologicamente de direita, promovendo uma diminuição do Estado como ideal, tratando-se de uma mistura entre o neo-liberalismo económico e conservadorismo, cujo mais “sofisticado filósofo da nova direita é J. Hayek” (Rocha, 2010: 42; Jalali e Silva, 2013).

Com a consolidação do *Welfare State* o número de funcionários públicos cresceu exponencialmente (Mozzicafreddo, 1997a; Rocha, 2009). Médicos, professores e assistentes sociais contribuíram para que uma burocracia profissional e tecnocrática, conhecedora dos procedimentos político-administrativos, se assumisse como um grupo de pressão e interesse (Peters, 1996).

As novas necessidades sociais, que emergiram com o *welfare state*, implicaram o surgimento nas elites administrativas de novas profissões (médicos, enfermeiros, assistentes sociais, entre outras) encarregues da satisfação das necessidades sociais sentidas. Tal fenómeno levou ao crescimento de uma burocracia profissional e tecnocrática que dominava, além da técnica, os procedimentos jurídico-legais das administrações públicas (Peters, 1996; Chevallier, 2002). Surgem neste contexto na Administração um conjunto de profissionais qualificados que dominavam técnicas e instrumentos inerentes ao exercício das suas funções que o poder autoritário instituído no âmbito das organizações científicas não controlava.

As hierarquias, antes formais e hierarquizadas, passaram agora a ser segmentadas em função das áreas de atividade da Administração e autoridade a ser legitimada pela competência. Porém, há cada vez um maior poder informal que um cada vez maior número de funcionários ia ganhando, fruto da posição de domínio técnico que ocupavam na Administração. Tal posição resultava, em termos práticos, na presumível obtenção de vantagens para si e para as corporações em que se insiram, conforme advoga a Teoria da Escolha Pública, aplicada à realidade administrativa. Neste contexto, o modelo burocrático viera a ser fortemente criticado. Perspetivava-se a necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a indisciplinada burocracia e sublinhava-se a necessidade de uma maior centralização de forma a enfraquecer as hierarquias laterais formadas pelos burocratas profissionais, dirigentes ou funcionários públicos de carreira, que procuravam obter vantagens provenientes da continuidade e do conhecimento técnico e detalhado das funções que desempenhavam na Administração (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981), potenciadas por práticas que encorajavam o corporativismo, o jogo de pressões e as relações clientelares (...) limitando a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas” (Mozzicafreddo e Gomes, 2001: 16).

Este poder burocrático, informal na sua génese, reivindicava cada vez mais poder no âmbito do processo de decisão, invocando os seus conhecimentos (Carmo, 1987). Por ser um poderoso grupo de pressão, protegido por um estatuto que o “imunizava” do poder político, foi fortemente criticado pelos teóricos da Escolha Pública, em particular por Downs (1978). O modelo tradicional de nomeação começou pois, em alguns países, por volta da segunda metade do século passado, a ser posto em causa. Nas últimas décadas do século XX os novos ideais *managerialistas*, que privilegiavam a contratação individual e a lógica de mercado, surgem como resposta a essas críticas (Moreira e Alves, 2013), colocando em causa o modelo tradicional, alicerçado nos princípios de gestão científica e profissional de Taylor, Ford, Fayol, Weber e, mais recentemente Mintzberg e Friedberg.

A par destas críticas, outras, relativas ao crescimento insustentável do Estado, ganham peso (Mozzicafreddo, 1997a). Como resposta a este Estado pesado e ineficiente, surge um modelo alternativo assente em princípios de competição, controlo de custos e foco nos resultados (*New Public Management*).

2.3. Do modelo burocrático ao *New Public Management*

Com o alargamento das funções do Estado para áreas mais complexas, nomeadamente para as áreas sociais e com o advento da globalização e das novas tecnologias, o contexto no qual o modelo burocrático se desenvolve deixa de ser previsível e a mudança passa a ser uma constante, desfavorecendo modelos organizacionais administrativos assentes em procedimentos rígidos e standardizados, como eram o caso das organizações e estruturas burocráticas.

Se o contexto se altera constantemente e, conseqüentemente deixa de ser previsível, as normas e procedimentos que haviam sido definidos, para esse mesmo contexto, deixam de fazer sentido gerando as chamadas “disfunções burocráticas”. Esta foi uma das principais críticas ao modelo burocrático, fundamentando-se na incapacidade de um rápido reajustamento das rotinas e procedimentos standardizados, sempre que o contexto muda (Blau, 1956; Dimock, 1959; Crozier, 1967; Mouzelis, 1975).

Acresce ainda que com o crescimento do Estado Providência o endividamento do Estado aumenta e, conseqüentemente, a sua necessidade de financiamento também. Esta situação agrava-se com as crises petrolíferas e com a incapacidade de financiamento das referidas funções sociais. O funcionamento da Administração é “questionado em consequência das pressões de natureza económica, financeira e sociais, levando os governos a repensar a sua estrutura e funcionamento (Jalali e Silva, 2013: 92).

Às críticas ao Estado Providência e ao modelo burocrático somam-se as críticas feitas pela Escolha Pública (Ostrom e Ostrom, 1971; Downs, 1978; Lane, 1987; Dunleavy, 1991)

salientando que os funcionários e dirigentes da Administração Pública procuram, no decurso das suas funções, obter vantagens para si próprios ao invés da maximização do interesse público.

Médicos, professores e assistentes sociais contribuíram para que uma burocracia profissional e tecnocrática, conhecedora dos procedimentos político-administrativos, se assumisse como um grupo de pressão e interesse (Peters, 1996). O facto de serem profissionais com conhecimentos técnicos favoreceu o surgimento de hierarquias laterais que colocaram em causa o modelo tradicional, abalando as estruturas hierárquicas preconizadas. Este poder burocrático, informal na sua génese, reivindicava cada vez mais poder no âmbito do processo de decisão, invocando os seus conhecimentos (Carmo, 1987). Por ser um poderoso grupo de pressão, protegido por um estatuto que o “imunizava” do poder político, foi fortemente criticado pelos teóricos da Escolha Pública (Asensio, 2013).

Advogava-se que este grupo corporativo procurava vantagens provenientes da posição que ocupavam na hierarquia e na sua carreira, maximizando o seu interesse pessoal e só depois o interesse coletivo.

Nas últimas décadas do século XX os novos ideais *managerialistas*, que privilegiavam a contratação individual e a lógica de mercado, surgem como resposta a essas críticas (Moreira e Alves, 2013). Começa a ser desenhado um modelo temporalmente sucedâneo do modelo burocrático – o *New Public Management*¹⁵ – primeiro nos países anglófonos, sob a influência das políticas reformistas de Margaret Thatcher e, depois se alastra por todo o mundo ocidental (Hoggett, 1991; Hood, 1991; Hood, 1995; Araújo, 2004; Pollitt e Homburg, 2007).

No Reino Unido, Thatcher rompeu com o modelo da neutralidade política, assente num sistema de nomeação, introduzindo um modelo de contratação de objetivos com dirigentes da Administração. O modelo tradicional, que persistira durante décadas, era assim posto em causa. A gestão por objetivos passou a ser um instrumento de gestão dominante, em particular para a gestão de carreiras (Bilhim, 2013).

Apesar de, inicialmente, os modelos de contratação terem sido concebidos para funcionários que ocupavam cargos de alta direção pública, rapidamente este instrumento passou a ser, também, aplicado aos funcionários públicos. Assistiu-se à mudança de *paradigma* de emprego público: os pressupostos da nomeação, fundados em valores de

¹⁵ “O modelo gestor de reforma, tem a sua expressão na designação de Nova Gestão Pública (NPM) introduzida por Christopher Hood (1991) no seu artigo “A Public Management for All Seasons?”, utilizada para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda da reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70 Araújo, J. F. F. E. d. (2004). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.” in, n.º.

isenção, imparcialidade e mérito, deram lugar à contratação, fundada em valores de eficiência económica (Rocha, 2005a). Estes novos modelos de emprego, baseados na contratação individual, caracterizam-se por:

- Flexibilização das relações laborais;
- Responsabilização de funcionários e dirigentes públicos, em função dos resultados alcançados;
- Supremacia dos valores de eficiência económica.

Apesar da tendência ter sido a adoção de sistemas baseados na contratação individual alguns países mantiveram os seus sistemas de emprego público assentes nos tradicionais regimes de emprego público¹⁶.

Países como França detêm regimes de emprego público baseados, essencialmente, no regime tradicional de emprego público (carreiras com regime de vinculação de nomeação), sem prejuízo das adaptações que têm vindo a fazer no sentido de modernizar a sua gestão pública, nomeadamente ao nível da gestão por objetivos.

Já Portugal adotou, a partir de 2008, com a LVCR, um sistema de emprego público baseado predominantemente na contratação individual para postos de trabalho e não carreiras.

Numa breve apreciação à evolução dos regimes de emprego público podemos concluir que os países que mais depressa aplicaram reformas administrativas baseadas no *New Public Management* são aqueles que hoje possuem um regime de emprego público baseado, predominantemente, na contratação individual ou posto. Nestes países, a avaliação do desempenho, passou a ser o principal instrumento de gestão, em linha com os elementos que caracterizavam o *New Public Management* (Hood, 1991):

- Estilo e práticas de Gestão Privada
- Competição no sector público (entre agências)
- Disciplina no uso de recursos (controlo de custos)
- Ênfase nos resultados e Controlo de outputs (resultados)
- Standards específicos e avaliação de desempenho
- Divisão das unidades
- Gestão profissional (profissionalização da gestão)

É preciso ter presente que o *New Public Management* surge enquadrado na corrente gestionária que se caracterizava pela crença de que a Gestão Privada é superior à Gestão

¹⁶ Para informações mais detalhada consultar: Rato e Ferraz (2008) e Ina (2007), Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus, INA, 2008

Pública e, portanto, na inexistência de diferenciação entre organizações públicas e privadas. Pretendia-se, com uma análise aos fatores críticos de sucesso das empresas privadas, a importação de práticas de gestão privada assentes nos princípios da descentralização, da desregulação e da delegação, fomentando a criação de estruturas mais autónomas, fora das estruturas hierarquizadas tradicionais típicas do modelo burocrático (Flinders, 2009).

Assiste-se, pois à desagregação das grandes unidades burocráticas para novas estruturas, autónomas e descentralizadas, com competências delegadas para o cumprimento de resultados que passam a ser contratualizados.

Entre nós, este momento corresponde à década de 90 quando as grandes Direções Gerais, com centenas de funcionários, se desagregaram /dividiram para dar origem a vários Institutos Públicos (ou agências se quisermos usar o termo equivalente na literatura anglo-saxónica – processo de agencificação), assim como entidades reguladoras (Rocha, 2010: 44; Rocha, 2011; Jalali e Silva, 2013).

À escala global, inerente a este modelo está a passagem de um Estado produtor e prestador de serviços para um Estado regulador do mercado acreditando-se que, por esta via, se seria mais eficiente, económico e eficaz.

Em causa estava, pois, a necessidade de uma reforma que opusesse ao modelo burocrático e aos seus princípios centralizadores e procedimentais, focados no cumprimento de normas e regras, no âmbito de estruturas formais e hierarquizadas, um modelo menos rígido, orientado para o cumprimento de objetivos e resultados, no âmbito de estruturas flexíveis, mais achatadas / horizontais (Cohen e Eimicke, 2011; Visscher e Randour, 2014).

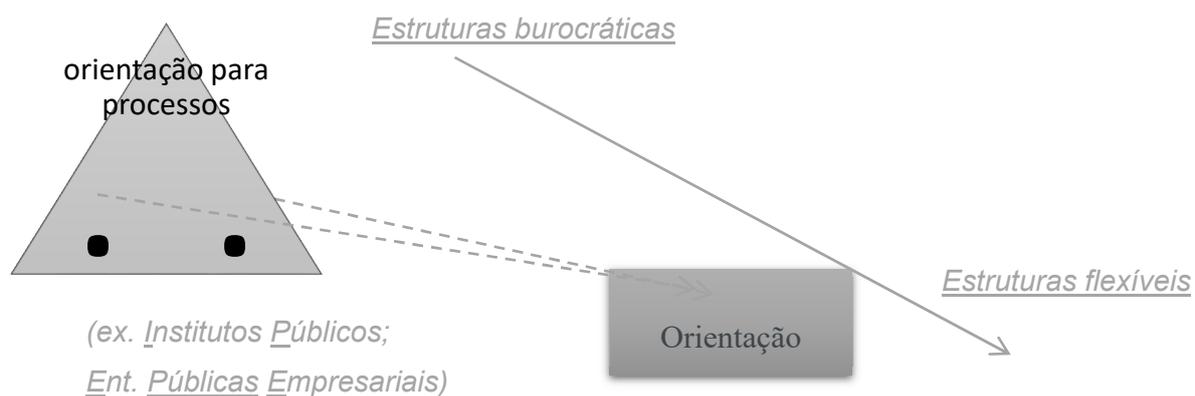


Figura 2-2. Desagregação das unidades burocráticas em estruturas flexíveis

O referido processo de desagregação das unidades burocráticas em estruturas flexíveis, implica, em teoria, a configuração de estruturas administrativas diametralmente opostas no que respeita aos seus princípios orientadores, conforme explicitado na figura seguinte.

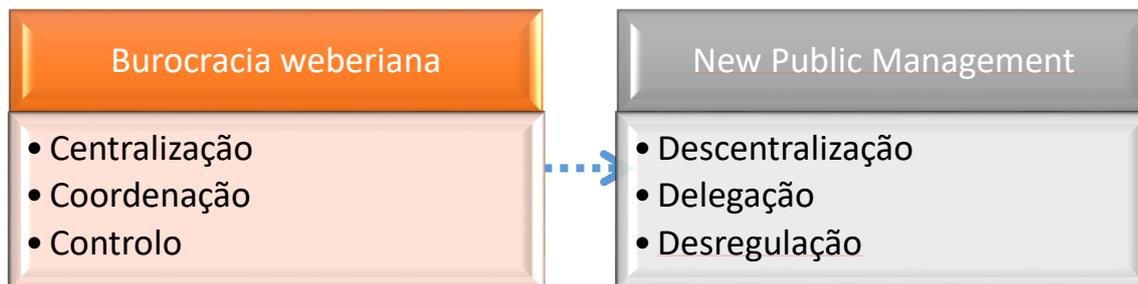


Figura 2-3 Oposição entre os princípios orientadores do Modelo Burocrático e do Modelo do *New Public Management*

O *New Public Management*, com a sua expansão para a maior parte dos países ocidentais, passou a ser o modelo hegemónico e visto por muitos governantes como o modelo de tipo ideal, tendo Estado “na moda” até recentemente. Alguns autores enquadram a adoção do *New Public Management* num subtipo do *New Public Management* que Pollitt e Bouckaert (2004) denominaram como o Estado neo-Weberiano, que melhor caracterizava um conjunto de países (Continental European modernizers group) face às especificidades da reforma. A verdade é que, nesta altura, estavam ainda por fazer, em Portugal, uma parte muito significativa das reformas gestionárias entre as quais a introdução do SIADAP, da nova Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações, coadjuvada pelo novo Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas e do PRACE¹⁷. Tais reformas aproximaram a Administração Pública portuguesa aqueles que eram os princípios originais do *New Public Management* resultando, no final do Governo de José Sócrates, do ponto de vista teórico e não tanto prático, à conclusão da reforma da Administração Pública central, em conformidade com os desígnios originais do *New Public Management* (Magone, 2011). Excetua-se, porém, desta reforma, um dos principais pressupostos de funcionamento do *New Public Management* : a profissionalização da gestão. Na verdade, durante a reforma da Administração Pública portuguesa, a direção pública continuou a ser nomeada politicamente, sem prejuízo para alguns [poucos] cargos de direção superior.

Assim, a adoção plena, do ponto de vista teórico dos princípios do NPM, colocou Portugal no leque de críticas que, por esta altura (inícios dos anos 2000), e em particular no contexto de uma crise que se começara a desenhar e agravar, eram feitas ao modelo do *New Public Management* , em particular à incapacidade dos Governos controlarem e coordenarem

¹⁷ Veja-se Carvalho, E. (2013). "Redesenho da Máquina Administrativa em Portugal e Racionalidade Política: o caso do PRACE" in *Handbook de Administração Pública*. Madureira, César e Asensio, Maria. Lisboa: INA Editora.

as estruturas criadas no âmbito do *New Public Management*, e às quais havia sido dada autonomia, no quadro de uma descentralização administrativa, de uma desregulação da economia e de uma delegação de competências.

Esta incapacidade de coordenação e controlo por parte dos Governos, das estruturas autónomas (administrativa e financeiramente) que haviam criado, complementado por um quadro de desorçamentação e crescente endividamento, leva a um aumento muito significativo da despesa do Estado tornando-o, já no quadro do NPM, curiosamente e ao contrário daquilo que havia sido preconizado pelo NPM, muito pouco eficiente.

2.4. *New Public Management*

Definir o NPM não é uma tarefa fácil (Hood, apud Lodge e Gill, 2011). De uma forma mais genérica corresponde a um conjunto de doutrinas “eccléticas” desenhadas a partir de ideias nem sempre consistentes acerca do novo institucionalismo económico e das abordagens gestionárias (Araújo, 2013). As suas origens advêm primeira conferência de Minnowbrook, em 1968, organizadas por Dwight Waldo, onde as questões como a eficiência, a eficácia e a racionalidade se destacam como preocupações administrativas (O’Leary e Kim, 2010).

De um ponto de vista mais concreto as reformas do NPM ficaram associadas a abordagens de gestão práticas, orientadas para a gestão por objetivos e avaliação do desempenho, controlo dos resultados, desagregação organizacional, competição, contratualização, práticas de gestão privada e uma maior ênfase no controlo do uso de recursos (Stoker, 2006; Cohen e Eimicke, 2011; Lodge e Gill, 2011; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014; Rabovsky, 2014).

Apesar das doutrinas que compõe o NPM surgirem nas últimas décadas do século XX, associadas à atividade reformista no Reino Unido e na Austrália o termo, segundo Ferlie, Osborne e McLaughlin (Ferlie, Osborne e McLaughlin, 2002) só aparece referenciado na década de 90 com o artigo *A public Management for all Seasons e Administrative argument* (1991), sugerindo que e Hood e Jackson seriam os “pais da sistematização do NPM” (Osborne, Radnor e Nasi, 2013). Empiricamente, o NPM ficou associado a uma grande variedade de intervenções, trajetórias e intensidades de reforma (Hood e Lodge, 2006).

Este modelo de organização do Estado e da Administração, espalhado por todo o mundo ocidental como uma moda (Carvalho, 2008b) motivou a discussão de muitos académicos que debateram intensamente o novo modelo. As reformas implementadas com base no *New Public Management*, em particular durante os governos de Thatcher no Reino Unido e de Reagen nos EUA (Cohen e Eimicke, 2011), perspetivavam o recurso a mecanismos de mercado enquanto alternativa à provisão tradicional de bens ou serviços aos cidadãos, com base em pressupostos e teorias de racionalidade económica, cujas origens

remontam aos teóricos da Escolha Pública e seus discípulos (Denhardt e Denhardt, 2007: 13; Moreira e Alves, 2010) e no pressuposto de que as organizações públicas eram dominadas pelos interesses dos “produtores dos serviços públicos” (Stoker, 2006: 45)

O objetivo era melhorar a prestação dos serviços públicos, construir novas formas de parceria entre organizações estatais e não estatais, bem como de novos tipos de regulação e responsabilização (Pitschas, 2003), procurando dismantelar o pilar burocrático da tradicional administração pública (Stoker, 2006). Subjacente a este modelo estavam motivos baseados na crença de que as democracias ocidentais, assentes no modelo do Estado providência, se tornaram ingovernáveis devido à sobrecarga das exigências da população sobre os governos (Araújo, 2013). Na verdade, as expectativas e reivindicações sociais aumentaram fruto da insatisfação com o modelo hierárquico (Heinrich, 2011) e conseqüentemente crescente saturação das necessidades gerais da população (Mozzicafreddo, 1997a). O modelo proposto como alternativa assentava na crença de que a gestão empresarial era superior à gestão pública, daí a denominação de *New Public Management*, e que, portanto, todas as atividades e serviços administrativos não nucleares às funções do Estado poderiam ser externalizados e providos pelo sector privado (Moreira e Alves, 2010), assentando a formulação clássica do *New Public Management* nos seguintes princípios doutrinários (Hood e Jackson, 1991: 33-34):

1. A burocracia pública deve ser independente
2. No recurso a organizações privadas / independentes
3. Na separação entre o que são as “políticas” e o que é a especialização administrativa
4. No recurso a decisões discricionárias
5. No recurso a vários fornecedores entre e dentro das organizações
6. Na preferência pelas competências dos administradores / gestores
7. No recurso à contratação externa
8. No primado das competências de gestão e Administração
9. Na contratualização externa
10. Na promoção baseada no mérito avaliado pelo dirigente
11. Na preferência por sistemas retributivos baseados no trabalho e outcomes (variação salarial)
12. Limitações ao emprego para a vida
13. No recurso a estruturas pluralistas
14. No controlo através de métodos empresariais
15. No controlo pelos resultados / outputs

Importa situar o modelo no contexto económico e social em que surge (Peters, 1996; Mozzicafreddo, 2001: 3-4; Rato e Ferraz, 2008):

1. Fortes constrangimentos financeiros devido ao aumento da despesa pública, fruto do alargamento das funções do Estado e do consequente aumento de despesas com funcionários;
2. Revalorização das perspetivas do empreendedorismo e da lógica do mercado;
3. Influência do modelo de governação dos Estados Unidos da América e da filosofia de serviço público associada;
4. Constatação da incapacidade dos impostos financiarem os custos de Administração crescentes e;
5. Aumento exponencial da idade da população.

O modelo de Estado preconizado pelo NPM está pois conotado com “o esvaziamento do Estado” (Rhodes, 1994). Perspetivava-se um modelo de Estado mais magro correspondendo à máxima “Menos Estado, Melhor Estado”. O termo NPM tem sido usado de várias formas, referindo-se, genericamente, a uma Administração baseada no mercado (Lan e Rosenbloom, 1992; Mozzicafreddo, 2001), a uma Administração descentralizada (organizacional e espacialmente) (Mozzicafreddo, 2001) ou a uma Administração assente em novos métodos de organização da produção (Hoggett, 1991) em que o cidadão passa a ser encarado, na perspetiva gestionária, como cliente (Mozzicafreddo, 2001: 5; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014), com toda a menorização que o conceito acarreta, no seu sentido estrito, para o processo de governação democrática (Frederickson, 1997: 41-47).

Perante este contexto, durante a década de 80, como referido, houve um movimento de aproximação, de um número muito vasto de países da OCDE, a estes princípios. Desde logo os países anglófonos, na altura sob a gestão política de Margaret Thatcher e Ronald Reagan e, de seguida, um pouco por todo o mundo na década de 80, no pressuposto de que a gestão privada era superior à gestão pública, pelo que pretendia importar práticas de empresas privadas para o contexto público (de Paula, 2015).

Portugal não foi exceção. Carvalho (2008b) apresenta um conjunto de fatores que facilitaram, em Portugal, a partir dos anos 80, uma crescente aproximação ao modelo preconizado pelo NPM, a saber:

1. Estabilidade no XI Governo – de maioria parlamentar
2. Atenuação da crise e financeira e das pressões orçamentais
3. A entrada na UE e a aproximação às filosofias e práticas de mercado
4. A emergência de novos entendimentos sobre o papel do Estado na sociedade

5. Uma elite que desejava quebrar o isolamento a que Portugal esteve sujeito durante o Estado Novo, levando à adoção de práticas tidas como de sucesso noutros países

Apostava-se numa maior desregulação e descentralização, e na criação de novas estruturas, autónomas, ou no estabelecimento de parcerias público-privadas / privatização de serviços. Estas iniciativas pretendiam introduzir, ao nível macro, a lógica gestionária na Administração Pública sugerindo-se, em suma (Mozzicafreddo, 2001: 4-5):

1. A liberalização e privatização das atividades económicas e sociais do sector público
2. A redução do peso do sector público
3. A flexibilização do regime de trabalho
4. A desregulação
5. A delegação
6. A devolução de competências a organismos intermediários

Propunha-se que esta nova filosofia assentasse na avaliação do desempenho e numa gestão organizacional por processos, enfatizando a importância da competição no sector público e de configurações que se aproximassem a quase-mercados e que promovessem, pois, a concorrência entre instituições públicas e/ou privada (Moreira e Alves, 2013).

Osborne e Gaebler (1992) adaptaram os princípios do NPM sob o lema do *reinventing government*, sugerindo 10 princípios fundamentais:

1. Efeito catalítico que a Administração deveria ter
Colocar a ênfase na direção e supervisão das prestações ao invés dos processos produtivos
2. Administração pertencente à comunidade
Dar mais poderes às comunidades no âmbito do processo de governação, ao invés de lhes entregar produtos / serviços
3. Administração competitiva
Promover a competição na Administração por via da introdução de mecanismos concorrenciais que contribuam para diminuir as práticas monopolistas
4. Orientação para a missão
Alterar a orientação tradicional das organizações públicas de regras para uma orientação estratégica orientada pela missão
5. Orientação para resultados

- Orientação para os outputs, mais que para os *inputs*, através da criação de indicadores de desempenho
6. Orientação para o cliente
Deslocalizar a orientação da Administração da burocracia para o cliente
 7. Administração empreendedora
Perspetivar a Administração enquanto instituição que também obtém recursos, ao invés de apenas gastá-los
 8. Administração antecipadora
A Administração deve ser proactiva e ter uma capacidade de antecipação prevenindo, em vez de ser reativa e de remediar o que não teve capacidade de antecipar
 9. Administração descentralizada
Administração mais próxima do cidadão reforçando a participação e o trabalho em equipa
 10. Orientação para o mercado
Fomentar a mudança a partir do mercado, mais do que a partir do sector público

Estes princípios têm inerente a crença de que os políticos devem "dirigir" em vez de "gerir" (Osborne e Gaebler, 1992), o que nos remete para a clássica divisão de Wilson entre os domínios da política e da Administração (1887a). McLaughli, Osborne e Ferlie (2002: 10) reforçaram a conveniência de se separar a decisão política da gestão direta dos serviços públicos. A solução passaria por criar agências autónomas de gestão, colocadas em prática primeiro na Grã-Bretanha (agências executivas - 1979) e na Nova Zelândia e, mais tarde, nos países escandinavos, em França (autoridades administrativas independentes), na Alemanha, na Holanda (contratos de gestão), na Suécia (agências independentes) e, também, ainda que a um ritmo mais reduzido e com aspetos distintos, nos países do sul da Europa como Portugal, com os Institutos Públicos e as Cartas de Missão (Mozzicafreddo, 2001: 4; Ferraz, 2008b).

Estas reformas trazem a dicotomia de Wilson (1887a) à atualidade aclamando uma separação entre a esfera política e a esfera administrativa (Mozzicafreddo, 2001; Ferraz, 2008a), baseada numa "maior liberdade de gestão mediante o estabelecimento de contratos de gestão com a Administração e os ministérios respetivos (Mozzicafreddo, 2001), entre nós as atuais Cartas de Missão. Acreditava-se que uma tal separação aumentaria a responsabilização dos dirigentes pelo cumprimento, ou não, das metas alcançadas (em termos de objetivos / resultados / outputs) e, não tanto, pelas rotinas de pequenos incidentes. Simultaneamente pretendia-se aumentar, por via destes contratos de gestão, o controlo político da Administração, pelos políticos do executivo (Neuhold, Vanhoonacker e

Verhey, 2013). O controlo é aqui definido como "o que mantém o Estado de um determinado sistema dentro um subconjunto desejado de todos os seus estados possíveis" (Hood, James, Peters e Scott, 2004: 4-5). Nesta perspetiva o NPM sugere uma desmistificação dos controlos burocráticos tradicionais exigindo uma reformulação dos mecanismos de controlo. As reformas gestionárias colocaram, desta forma, novamente, a dicotomia política-administração no centro do debate teórico sobre as questões de administração pública. Ao nível dos regimes de emprego público o modelo tem também um forte impacto, implicando (Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013):

1. A flexibilização das relações laborais, baseadas agora no contrato de trabalho individual
2. A Responsabilização de funcionários e dirigentes públicos, em função dos resultados alcançados para objetivos de desempenho previamente definidos.

Em síntese, no plano teórico, a adoção do NPM deveria contribuir para que (Boin, James e Lodge, 2005):

os sectores da política se tornassem mais autónomos (pelo menos formalmente);
se aumentassem os mecanismos de controlo;
a responsabilidade política fosse focada em resultados e não em processos.

Apesar destes objetivos, os resultados alcançados foram, em muitos casos, pobres, não permitindo que existisse uma verdadeira e efetiva separação entre a esfera política e a esfera administrativa, tal como almejava o modelo (Ferraz, 2008b; Bilhim, Ramos e Pereira, 2015).

Acresce que, esta não foi a única falha apontada à aplicação prática do modelo. Se na verdade, durante um período considerável de tempo, alguns autores defenderam o *New Public Management* e os seus instrumentos e meios, enquanto estratégias para a obtenção de ganhos de eficiência, de flexibilidade e de recursos, por outro, outros autores, têm argumentado que uma tal estratégia pode, a prazo, ter um impacto negativo nos custos, em particular no que respeita ao aumento de despesa verificado pelo recurso a ferramentas de contracting-out e, por conseguinte, na eficiência com que os bens e serviços são prestados (Denhardt e Denhardt, 2007; Sundin, 2006 apud Brown e Wilson, 2005; Forssell e Norén, 2007; Tsang, 2016).

Para além do impacto ao nível da eficiência outros autores alertam também para o potencial impacto que a externalização de funções do Estado pode ter nos valores públicos

tradicionais¹⁸, a par de uma diminuição da perceção da fronteira entre o sector público e o sector privado (Mulgan, 2005). Esta questão ganha particular relevância se considerarmos a prestação de bens ou serviços públicos que, pela sua natureza, devem ser provisionados em respeito por códigos de ética e/ou de conduta a que, geralmente, as entidades privadas não estão sujeitas.

Estas e outras razões contribuíram para que nos finais da década de 90 surgissem propostas alternativas que direccionam o *New Public Management* para uma orientação mais marcada pela governança comunitária que pelo mercado (Clarke and Stewart, 1998 apud Ferlie, Osborne e McLaughlin, 2002; Denhardt e Denhardt, 2007). Esta nova orientação assenta na gestão de uma rede complexa de atores e intervenientes na prestação de serviços públicos (Rhodes, 1996 apud Ferlie, Osborne e McLaughlin, 2002; Tsang, 2016).

Assente em princípios facilmente compreensíveis pelo cidadão comum, e aos quais dificilmente se deixaria de aderir com algum entusiasmo, a verdade é que o modelo se baseava num preconceito não necessariamente justificado, como se acabou por verificar aquando da incapacidade dos governos coordenarem e controlarem os diversos serviços criados no âmbito do NPM. Tais factos colhem evidências na dificuldade de controlo das finanças públicas, em particular no contexto de crise que se veio a verificar após 2010, evidenciando que as reformas implementadas não tiveram o efeito pretendido inicialmente (Diefenbach, 2009; Ferraz, 2013)

Modelos que se vieram a desenvolver durante a década de 90, que não seriam necessariamente opositores ao NPM, mas eventualmente complementares e evolutivos, começam a ganhar adeptos e expressão (*Governance / New Public Service* e Neo-Weberianismo).

2.5. Modelos pós-gestionários

No final da primeira década do novo século, o agravamento das finanças públicas, no quadro de uma crise que tendeu a agravar-se e a alargar-se a vários países (Balaguer-Coll, Prior e Tortosa-Ausina, 2016), da Europa e do mundo, fez com que as críticas feitas ao *New Public Management*, essencialmente na literatura, tivessem cada vez mais eco, desde logo porque o principal objetivo do NPM, de diminuir o peso do Estado e a sua despesa, de forma a ser mais eficiente, não fora plenamente atingido (Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes, 2013; Rabovsky,

¹⁸ Valores públicos: Honestidade, integridade, imparcialidade, neutralidade, *accountability* (Sherman, 1998 e Kernaghan, 2000 apud Mulgan 2005) e transparência e igualdade de acesso e tratamento (CPA).

2014; Bilhim, Ramos e Pereira, 2015; Giugale, 2015b). Assim, após três décadas de movimento reformista, baseado nos princípios e doutrinas do NPM, surgem abordagens cada vez com mais adeptos que se denominam de pós-gestionárias. O modelo que esteve na moda e serviu de mote às mais abrangentes reformas, opondo setor público e privado (Kettl, 2015), começa a deixar de estar na moda e a ser cada vez mais infame (Osborne, 2010b). Porém, como referem (Lodge e Gill, 2011), por cada artigo que decretava a morte do NPM, surgia outro que o ressuscitava; tal fora a influência deste movimento reformista nas últimas décadas.

Ainda assim começa a surgir uma descrença cada vez mais generalizada na medida em que Estados empresariais, leves e menos honrosos para os cidadãos, são nesta 2ª década do novo século, cada vez menos alcançáveis. Pelo contrário, paradoxalmente, com o aprofundamento do NPM verificou-se em vários países, incluindo em Portugal, a um aumento da despesa pública, do descontrolo e descoordenação política, o que em certa medida se deveu à crescente autonomia concedida nos últimos anos, através das reformas gestionárias, às instituições públicas. Acresce que as novas formas de intervenção do Estado na economia, designadamente através de instrumentos de políticas públicas como *outsourcing*, parcerias público-privadas, entre outros, aprofundadas e generalizadas sem que tivesse existido uma alteração da estrutura administrativa que permitisse desenvolver o Know-how requerido na Administração para que o Estado, a Administração, e o cidadão não ficassem reféns de interesses particulares, conduziu a um aumento da despesa pública e a uma crescente descoordenação político-institucional. Apesar de o NPM prever a existência de custos de transição de *paradigma*, designadamente de reconversão da estrutura administrativa de prestadora para tendencialmente reguladora e fiscalizadora, a verdade é que a fugacidade do ciclo político e a pressão, não menos vezes supranacional (Guillén, Álvarez e Silva, 2003), para implementar reformas profundas, fez com que a Administração não se preparasse convenientemente para desenvolver as suas novas atribuições, ficando refém do *Know How* técnico existente nas entidades privadas que com o Estado estabeleciam parcerias. O próprio esvaziamento de competências técnicas na Administração, nas áreas alvo de contratação, levou a que ficasse numa situação de dependência indesejada.

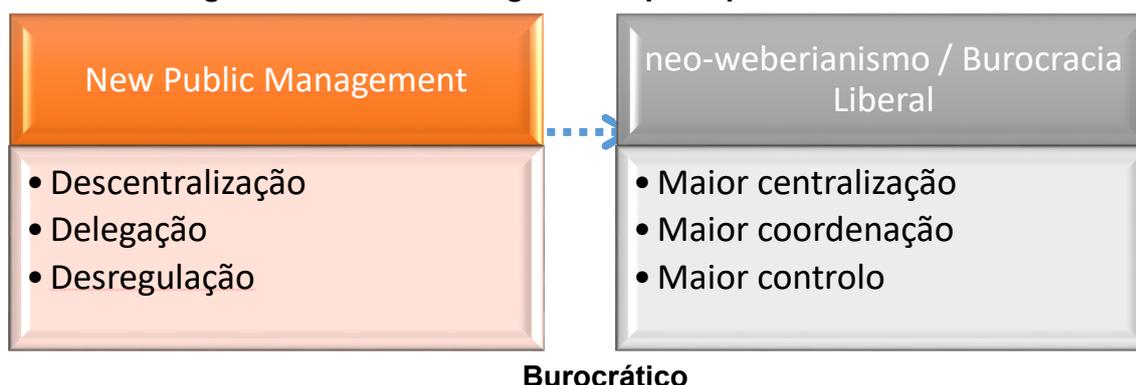
Esta realidade é colocada particularmente a nu quando as dificuldades e falências de grandes grupos económicos, nacionais e internacionais, apelam a uma intervenção manifesta e profunda do Estado, requerendo medidas intervencionistas distantes dos pressupostos liberais do NPM que, supostamente, no âmbito de um Estado regulador e fiscalizador, não capturado pelos interesses particulares, deveriam ser desnecessárias.

É neste quadro que surgem sugestões de organização administrativa sucedâneos/complementares ao NPM que salientam a necessidade dos Governos, legitimamente eleitos, retomarem o controlo e coordenação das instituições públicas que

gozaram de desprendidas autonomias, de modo a que os gastos financeiros do Estado sejam sujeitos a uma tutela muito mais estrita. Começam a surgir, com cada vez mais intensidade, perspectivas que reforçam os valores públicos, perspetivando o Estado como seu guardião (Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Apesar de este ser o mote, não menos verdade será que esta necessidade agora reclamada servia não só de pretexto para a retirada de algumas autonomias às entidades públicas, mas, também, para num quadro de gestão orçamental, haver uma maior restrição no uso de recursos que foram canalizados para ajudas ao setor financeiro.

Alguns autores (Emery e Giauque, 2001; Drechsler, 2005; Giauque, Resenterra e Siggen, 2009) sugerem que o controlo e coordenação da máquina administrativa se conseguiria recuperar à custa de uma menor descentralização e/ou delegação, havendo pois necessidade de promover a centralização da decisão (Giugale, 2015b) e, em certa medida, das estruturas (neo)burocráticas (ver figura 4).

Figura 2-4: Retorno a alguns dos princípios orientadores do Modelo



2.5.1. Neo-Weberianismo

Novos modelos, ou não tanto assim - o termo surge na literatura de Sociologia, Administração Pública e Ciência Política desde os anos 70 (Lynn, 2008) - , surgem como resposta a estas necessidades, designadamente o modelo Neo-Weberiano.

Pollitt e Bouckaert (2011: 118-122) decompõe os elementos que dão significado ao conceito de neo-weberiano, assumindo como elementos weberianos a:

1. Reafirmação do papel do Estado como principal facilitador de soluções para os novos problemas da globalização, das mudanças tecnológicas, das mudanças demográficas e das ameaças ambientais;
2. Reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional e local), como elemento legitimador dentro do aparelho de Estado
3. Reafirmação do papel do Direito Administrativo - adequadamente modernizado - na preservação dos princípios básicos relacionados com a relação Estado-cidadão,

incluindo a igualdade perante a lei, a privacidade, a segurança jurídica e a disponibilidade de escrutínio jurídico especializado das ações do Estado;

4. Preservação da ideia de um serviço público com *status* e cultura distintas e, em certa medida, embora eventualmente não tanto como no passado, termos e condições

Já os elementos neo (novo) advêm de (Pollitt e Bouckaert, 2011: 118-122):

1. Mudança de uma orientação interna (regras burocráticas) para uma orientação externa, tendo em vista satisfazer as necessidades e desejos dos cidadãos. A forma de o fazer não seria através de mecanismos de mercado (embora possam ocasionalmente ser úteis), mas através da criação de uma cultura profissional de qualidade e serviço;
2. Suplementação (não substituição) do papel da democracia representativa por um de consulta e de representação direta das opiniões dos cidadãos (mais visível nos Estados do Norte da Europa e na Alemanha a nível local, que na Bélgica, na França ou na Itália [e também Portugal]);
3. Na gestão dos recursos no interior da Administração / Governo, sugere uma modernização das leis mais relevantes para incentivar uma maior orientação na obtenção de resultados, em vez apenas o seguimento correto do procedimento. Tal seria alcançado através de uma mudança equilibrada entre os controlos ex-ante e ex-post, mas não um abandono total do antigo, podendo assumir-se um certo grau de gestão do desempenho;
4. Uma profissionalização do serviço público, para que o "burocrata" se torne, não simplesmente um perito no direito relevante para a sua esfera de atividade, mas também, um gestor profissional, orientado para satisfazer as necessidades dos seus cidadãos / utentes.

Convém salientar que este modelo havia já sido enunciado, primeiramente, como um submodelo do NPM (Pollitt e Bouckaert, 2004), ao qual eram conferidas as seguintes características diferenciadoras em relação ao NPM:

1. Adota na mesma algumas práticas e instrumentos da gestão privada
2. Estado no centro das questões
3. Valorização da Administração enquanto estrutura instrumental do PP
4. Ênfase nas legitimidades formais e na análise das ilegitimidades
5. Menos descentralização e autonomia
6. Ênfase nas estruturas mais formais, mais piramidais e hierarquizadas
7. Maior controlo e coordenação do centro
8. Menor liberdade de atuação e de responsabilização por objetivos

9. Ênfase nos valores tradicionais

Originalmente o neo-weberianismo surge da necessidade de categorizar um conjunto de países que não tinham aprofundado, na altura (2004), tanto as reformas gestionárias. Todavia, atualmente, no contexto da atual crise, o modelo passa a ser uma referência para um conjunto de países que tinham feito reformas gestionárias, concedendo níveis elevados de autonomia e que, conseqüentemente, as administrações haviam perdido em certa medida a coordenação e o controlo sobre as políticas, designadamente as políticas económicas e financeiras.

Pretende-se, pois, no essencial, com este modelo, recuperar a legitimidade do Estado, aumentando a sua capacidade de coordenação e controlo, razão pela qual, no atual contexto, Estados que reformaram as suas administrações estão a reformar, em contraciclo, retirando a autonomia concedida pelo NPM. O modelo neo-Weberiano ressuscita desta forma o modelo burocrático (coordenação e controlo ao nível central), apresentando porém algumas características diferenciadoras, a saber (Randma-Liiv, 2008):

1. Mudança da ênfase interna para as necessidades externas (os cidadãos)
2. Por oposição ao mercado, valoriza uma cultura profissional
3. Balanceia:
 - Estado mínimo VS Forte
 - Flexibilidade VS Estabilidade
 - Desregulação VS Regulação
 - Mercantilização, ou não?
 - Fragmentação VS Unitário
4. Recupera o valor da democracia representativa

Entre nós, e considerando apenas as mais recentes reformas da Administração Pública encetadas pelo atual governo, em resposta à crise, parece, em particular através de uma análise preliminar ao PREMAC (Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC), sem que se possam ainda analisar os seus efeitos, que estamos perante um movimento tendente, também em Portugal, a uma maior centralização, na linha do sugerido por Giugale (2015a) coordenação e controlo. No fundo falamos da perda de autonomia das estruturas flexíveis (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais) e de maior centralização e/ou coordenação, mais não seja pela execução do memorando de entendimento com a Troika e das conseqüentes medidas aprovadas (Rodrigues e e Silva, 2015) e que de seguida se falará (Figura abaixo).

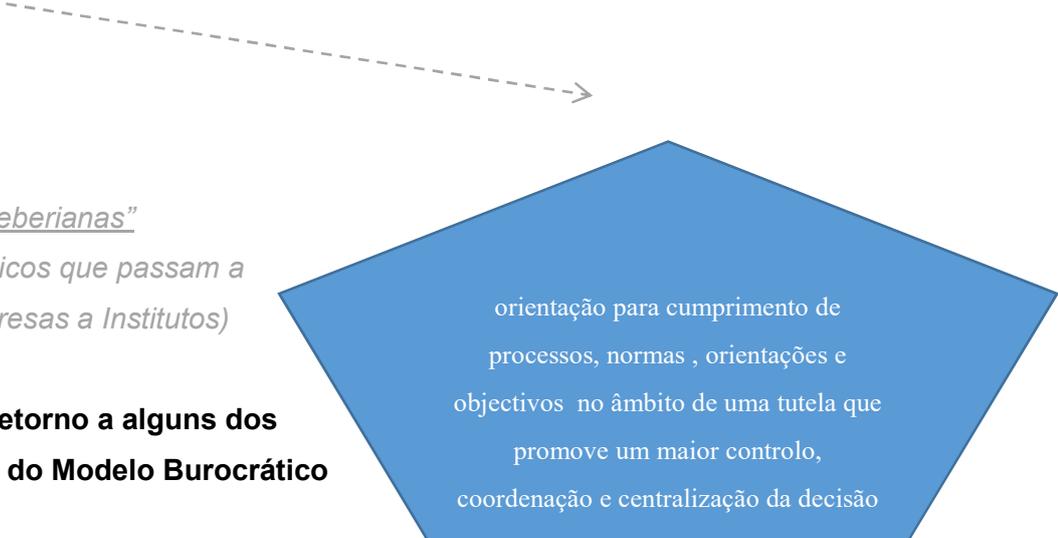
Estruturas flexíveis (ex. Institutos Públicos; Ent. Públicas Empresariais)

Estruturas Flexíveis, horizontais, autónomas,
orientadas para resultados

Estruturas “neo-weberianas”

(ex.: Instituto Públicos que passam a Dir. Gerais e Empresas a Institutos)

Figura 2-5: Retorno a alguns dos princípios orientadores do Modelo Burocrático



orientação para cumprimento de processos, normas, orientações e objectivos no âmbito de uma tutela que promove um maior controlo, coordenação e centralização da decisão

Tal acaba por corresponder a um certo retrocesso (como alguns autores referem, não necessariamente negativo) na consolidação do modelo do *New Public Management* surgindo, aparentemente, um maior estímulo à centralização, coordenação e controlo político. Evidências de uma certa centralização e coordenação, no quadro das atuais reformas são:

- Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado - *PREMAC* (Portugal, 2011c), com vista a:
 1. Racionalização e redução das estruturas da Administração Central do Estado, com aumento da sua eficiência de atuação.
 2. Promoção de uma melhor utilização dos recursos humanos do Estado.
 3. Redução de pelo menos 15% no total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério e redução de pelo menos 15% do número de cargos dirigentes, tanto de nível superior, como de nível intermédio.
 4. O objetivo de 15% de redução (estruturas e dirigentes) encontra-se fixado nos memorandos assinados no âmbito do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal.

Verifica-se uma diminuição da Administração indireta do Estado (-23%), cumprindo-se o objetivo enunciado no relatório de execução do PREMAC (Portugal, 2011c):

“a superação dos desafios existentes no âmbito da organização da Administração central do Estado dependia muito mais de uma tomada pronta e firme de decisões e de um acompanhamento e controlo rígido da sua efetiva concretização, do que da reavaliação exaustiva dos diagnósticos já existentes e da revisão recorrente

das diversas análises já equacionadas no passado. Foi este o princípio fundamental de atuação do PREMAC.”

- Parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e Administração Pública, necessário à celebração ou renovação de contratos de aquisição de serviços promovidos por órgãos e serviços da Administração Pública, direta e indireta, do Estado (Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro - (Portugal, 2012b))

Determina a obrigatoriedade de pedido de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração a todos os contratos de aquisição de serviços, nomeadamente nas modalidades de tarefa e de avença e, ou, cujo objeto seja a consultadoria técnica, designadamente jurídica, arquitetónica, informática ou de engenharia, celebrados por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, exceto contratos inferiores a 5000 euros (sem iva), ações de formação com menos de 132 horas, aquisição de serviços cuja execução se conclua no prazo de vinte dias a contar da notificação da adjudicação, devendo porém comunicar ao membro do Governo responsável pelas áreas das finanças e da Administração Pública, até ao final do mês seguinte àquele em que foram adjudicados, os contratos celebrados.

Se por um lado se entende, em contexto de crise económica, que há que retomar o controlo das finanças públicas e assistir a uma maior centralização da decisão, com vista a uma maior coordenação limitando e enfraquecendo as autonomias concedidas a um Estado paralelo, por outro, a verdade é que as pressões colocadas à governação pelas democracias contemporâneas, apelam a um modelo que assenta na participação pública e na cidadania ativa, através da constituição de redes de governança.

2.5.2. Novo Serviço Público

Retomando as ideias originais de George Frederickson (1976), no final dos anos 90 Janet Denhardt e Robert Denhardt, professores da Universidade americana de Arizona, propuseram um novo modelo de serviço público (Denhardt e Denhardt, 2000). O modelo propõe que os clientes passem a ser tratados como cidadãos, responsabilizando-os por participar no processo governativo, através da adoção de comportamentos e atitudes civicamente ativas. Os autores fundamentam a necessidade de um novo modelo de Administração por

considerarem que “o Governo não deve ser desenvolvido como uma empresa; deve ser desenvolvido como uma democracia” (Denhardt e Denhardt, 2007: 3). Os autores sustentam esta posição salientando que a atividade administrativa, desenvolvida por funcionários e dirigentes públicos, é uma atividade sem paralelo no sector privado onde os recursos, escassos, são geridos “com extraordinária dedicação e comprometimento” (Denhardt e Denhardt, 2007: 4).

O princípio orientador que mais distingue o *New Public Service* do *New Public Management* é o de o primeiro modelo considerar a eficiência importante, e o segundo, acreditar que, mais importante ainda, é o benefício que a Administração cria para o interesse público, para uma melhor vida de todos os cidadãos. Assim, e no contexto deste modelo, as teorias económicas que estiveram na origem do *New Public Management* dão lugar aos princípios teóricos do interesse público, da governação democrática e da cidadania ativa (Denhardt e Denhardt, 2007: 4). O conceito de cidadania entende o “cidadão como membro da comunidade política (...) com capacidades, em termos legais, para participar no exercício do poder político através de procedimentos eleitorais. Todavia, em consequência do advento da sociedade industrial, do Estado de direito e, mais tarde, do Estado providência, o conceito de cidadania é alargado e passa a englobar múltiplas dimensões associadas aos direitos sociais, entre as quais o poder de reivindicação junto do poder político e a responsabilidade pela execução do interesse público através de atos pós eleitorais (Mozzicafreddo, 1997a).

Denhardt e Denhardt (2007) justificam a necessidade de um novo modelo de Administração pelo facto do *New Public Management* se ter afastado dos tradicionais métodos de legitimação do serviço público, como sejam procedimentos processuais que limitam a discricionariedade, em benefício da confiança no funcionamento do mercado e nas técnicas de gestão empresarial do Estado. Desta forma, o modelo do *New Public Management* afasta-se das políticas públicas para se concentrar nas questões gestionárias.

Apesar dos autores não esconderem a eloquência e supremacia da retórica do discurso do modelo do NPM, acreditando que a este nível o modelo ganharia sempre (Denhardt e Denhardt, 2007: 23), os autores referem que os pressupostos do modelo, quando aplicados, resultam na perda da qualidade democrática e num eventual prejuízo para o interesse público. Exemplificam com o conceito de cliente, central ao NPM, que, no âmbito do modelo agora proposto, é fortemente criticado:

O Estado tem de ter uma postura mais holística em relação ao cidadão: tem que perspetivar as suas pretensões no contexto da sociedade e do interesse público; no caso de um cliente, que pede uma licença urbanística, a sua satisfação corresponderia à atribuição da licença quando, porventura, a atribuição dessa licença poderia resultar em prejuízo para o interesse público. A negação da licença, por sua vez, resultaria na insatisfação do cliente na perspetiva do NPM pelo que os autores salientam que os cidadãos não devem ser vistos como

clientes que o Estado procura satisfazer e agradar mas sim como cidadãos, detentores de direitos e obrigações que têm que ser contextualizados na prossecução do interesse público.

Os autores salientam ainda que o *New Public Management*, e a lógica do mercado, pressupõem a descentralização e que tal não se compadece com a necessidade de coordenação, intimamente ligada com a necessidade de responsabilização no sector público (Denhardt e Denhardt, 2007: 22).

Na medida em que os princípios do *New Public Management* resultam para Denhardt e Denhardt (2007: 22-23) numa diminuição dos valores democráticos e constitucionais, como a equidade, justiça, representação e participação, os autores fundamentam a necessidade de uma Administração Pública cujos fundamentos teóricos se alicerçam (Denhardt e Denhardt, 2007: 26-43):

1. Na cidadania democrática
2. Nos modelos baseados na comunidade e na sociedade civil
3. No Humanismo organizacional
4. No Post-modernismo

O modelo do *New Public Service* propõe então que os “clientes¹⁹” passem a ser tratados como cidadãos, responsabilizando-os por participar no processo governativo, através da adoção de comportamentos e atitudes civicamente ativas. Denhardt e Denhardt (2007) justificam a necessidade de um novo modelo de Administração pelo facto do *New Public Management* se ter afastado dos tradicionais métodos de legitimação do serviço público em benefício da confiança no funcionamento do mercado e nas técnicas de gestão empresarial do Estado. Mais, os autores salientam que, na medida em que os princípios do *New Public Management* resultam numa diminuição dos valores democráticos e constitucionais, como a equidade, justiça, representação e participação, os autores fundamentam a necessidade de uma “Nova Administração Pública” cujos fundamentos teóricos se alicerçam (Denhardt e Denhardt, 2007: 26-43):

1. Em servir cidadãos e não clientes
2. Na prossecução do interesse público
3. Na valorização da cidadania, em vez do empreendedorismo
4. No pensamento estratégico e atuação / implementação democrática
5. No reconhecimento de que a responsabilização (*accountability*) não é simples
6. No princípio de servir o interesse público

¹⁹ Na perspectiva trazida pelo *New Public Management*

7. Na valorização das pessoas, em vez de somente a produtividade

2.5.3. *New Public Governance, Governação integrada e metaGovernance*

O conceito de Governança pode ser considerado tão antigo como o de Governação. Como refere Rodrigues (2013: 103), pese embora a antiguidade do conceito, nunca o mesmo teve tanto destaque na literatura como nas últimas duas décadas.

A Governança surge como uma abordagem que decorre das críticas feitas ao Modelo Burocrático / Administração tradicional (Osborne, 2010b), mas também por alguns autores (Lynn, 1998: 232 e Mathiasen, 1995 apud Ewalt, 2001) ao modelo do *New Public Management* que o caracterizavam como uma moda passageira que se esgota aquando da aplicação das suas inovações e instrumentos. A abordagem da Governação pressupõe a continuidade do serviço público no domínio público e, ao contrário do *New Public Management*, que se difundiu sob os princípios e técnicas comuns em diferentes países, desenvolve-se de acordo com princípios de organização social distintos, respeitando a cultura socioeconómica existente. O termo *Governance* é bastante versátil sendo utilizado com diversas conotações:

- Estado mínimo (Bevir e Rhodes, 2011);
- Governo corporativo (Rhodes, 1996; Ewalt, 2001);
- *New Public Management* (Rhodes, 1996; Dowding, 2011);
- Boa governança (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2009; Nations, 2009; Pomerantz, 2011));
- Sistemas sócio-cibernéticos (Jessop, 2011);
- Redes auto-organizadas (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Stoker, 2006).

Osborne (2010b) identifica como características fundamentais da “*New Public Governance*” as origens nas teorias institucionais e de redes assumindo que o Estado tem uma natureza pluralista (ao invés de unitária ou regulatória como os modelos anteriores), focando-se este modelo no contexto organizacional e na negociação de valores e relações, usando como principal instrumento redes e contratos relacionais.

A *Governance* assume um conjunto de características distintivas na medida em que lida com fenómenos e práticas (Kettl, 2015):

- híbridas
- multi-jurisdicionais e transnacionais
- que afetam uma pluralidade de redes / stakeholders;

Sendo grande a diversidade, quer de significados, quer de contextos em que é mobilizado o conceito (Bevir, 2011), é contudo hoje consensual que os modos de governação

baseados em hierarquias ou mercados têm vindo a ser substituídos por novas formas de governação sustentadas em redes inter-organizacionais (Kooiman e Van Vliet, 1993; Rhodes, 1996; Peters, 1997; Pierre e Peters, 2000; Araújo, 2013; Bilhim, 2016). Apesar de se reconhecerem fortes ligações do conceito às doutrinas gestionárias alguns autores preferem associar o conceito ao conceito de redes auto-organizadas em função do interesse público e/ou ao modelo do *New Public Service* desenvolvido por Denhardt (2007) e, assim, conotar este conceito com modelos alternativos, ou pelo menos “complementares”, ao *New Public Management*. Já Bevir (2011) conota a *Governance* com Teorias, Práticas e Dilemas associadas à complexidade dos processos de Governação.

Para Dowding (2011) a *Governance* encontra fundamento na Teoria da Escolha Racional e da Escolha Pública já que estas sugerem que o mercado lide com a complexidade e diversidade das questões públicas, ainda que saliente que, quando as políticas se formam sem estruturas institucionais ou quando estas se encontram capturadas, não regulando esses mercados, fazendo com que um dos grupos sociais se sobreponha a outro. Peters (2011) salienta o contributo da Teoria Institucional na construção da *Governance* salientando porém que as instituições, apesar de terem como objetivo criar e prolongar os valores de uma comunidade, através das instituições, podem ser insuficientes para lidar com a complexidade, devendo ser encaradas como um espaço ideal para analisar como é que as decisões são feitas numa determinada sociedade, envolvendo vários atores.

O modelo da *Governance*, independentemente de se querer ou não associar ao *New Public Service*, até porque surge com frequência associado, também ao *New Public Management* (Rodrigues, 2013), passa assim a ser mais aberto à participação da sociedade civil (Rhodes, 1996; Osborne, Radnor e Nasi, 2013; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014). Este modelo implica a participação e gestão de uma série de organizações interessadas na Administração da *respublica*, pressupondo a prestação de serviços não só pelo Governo, mas, também, pelo sector privado e pelo terceiro sector, ou mesmo pelos cidadãos, individual ou coletivamente organizados. Em causa está a produção de bens e serviços públicos em “co-operação”. A co-produção decorre assim, do desenvolvimento da *Governance*, perspetivando que a prestação de serviço público divergirá das formas tradicionais de prestação de serviço público, possibilitando que os cidadãos interajam com o profissional prestador da política, do bem ou do serviço, mantendo a Administração o controlo sobre o processo (Osborne, 2010a). Em causa está pois, em certa medida, a devolução dos poderes do Estado às suas populações. Pese embora o conceito surja revestido de um carácter inovador, na verdade, a co-produção de serviços públicas é uma realidade mais antiga, sendo possível constar a sua presença na construção, em diversas sociedades, de fornos comunitários, de lagares de azeite, de fontes públicas de abastecimento de água, em que os cidadãos se substituíram ao Estado na satisfação de necessidades comuns. Trata-se de um envolvimento participatório

direto, potenciado por redes pluralistas, importando distinguir a participação / coprodução altruísta e desinteressada, daquela que na origem poderá ter motivações de participação ligadas com a defesa de interesses particulares e, portanto, de *lobby*.

A necessidade de ligações inter-organizacionais é uma condicionante para a afirmação deste modelo, razão pela qual Rhodes (1996) afirma que a *Governance* consiste na gestão de redes. O autor (1997) identifica quatro elementos essenciais que caracterizam este modelo de governação baseado em redes, a saber:

1. a interdependência entre organizações, já que nenhuma detém a totalidade dos recursos necessários ao desempenho governativo, evidenciando assim a perda de centralidade dos Atores estatais;
2. interações continuadas entre as organizações, com vista à troca de recursos e à negociação de objetivos;
3. a regulação das interações através da confiança mútua e de regras negociadas na rede e;
4. um relativo grau de independência/autonomia dos Atores face ao estado.

Ewalt (2001) enquadra a Governança num contexto em que o global, a uniformidade funcional, a hierarquia, as organizações funcionalmente dirigidas por líderes fortes, democraticamente responsáveis, com um corpo de funcionários profissionais, neutros e independentes foi substituído por aquilo que denomina "Sociedade Organizacional", em que os serviços públicos são prestados através de programas multi-organizacionais. Neste contexto o autor define Governança como um "novo processo de governação, ou uma condição de mudanças de regra encomendadas. Já Stoker define o conceito através de um novo método pelo qual a sociedade é governada (Stoker, 1998: 17). O conceito apela à descentralização e à prestação de serviços e implementação de políticas através da organização de redes de colaboração entre organizações sem fins lucrativos, empresas privadas e governos, assente em relações de confiança (Walle, 2013: 155).

A Governança surge como uma teoria política, centrada no processo de governação, enquanto que o NPM surge como uma teoria organizacional que se centra, essencialmente, nos resultados (Peters e Pierre, 1998).

A governança está, em última instância, preocupada com a criação de condições para governar de forma ordeira e através de ações coletivas de participação (Peters e Pierre, 1998; Stoker, 1998; Milward e Provan, 2000 apud Ewalt, 2001; Bryson, Crosby e Bloomberg, 2014), associadas à evolução da Teoria do Desenvolvimento (Pomerantz, 2011).

Um conjunto de economistas do Banco Mundial (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2009) identificou como indicadores de boa governança:

1. Estabilidade política e ausência de violência
2. Eficácia da governação
3. Qualidade da regulação
4. Estado de direito
5. Controlo da corrupção
6. Voz e accountability

Na mesma linha, as Nações Unidas sugerem como princípios orientadores de uma Boa Governança para os Direitos Humanos (Weiss, 2000; Nations, 2009):

1. Orientação para o consenso
2. Participação
3. Princípio da legalidade
4. Efetividade e eficiência
5. Prestação de contas
6. Transparência
7. Responsabilidade
8. Equidade e inclusão

Stoker (1998: 18) identifica cinco proposições para enquadrar a teoria de Governança:

1. A Governança refere-se às instituições e atores, dentro e fora do governo
2. A Governança explicita a indefinição de limites e responsabilidades sociais para combater questões económicas
3. A Governança identifica a dependência de poder nas relações entre as instituições envolvidas na participação pública, incentivando a negociação entre estas para atingir fins comuns
4. Governança fomenta a criação de redes autónomas de atores auto-reguladas, o que pode dificultar a responsabilização

Stoker (1998: 18) salienta mesmo que a governação em rede não passa somente por influenciar as políticas públicas mas também por assumir atividades e processos que antes estavam cometidos aos Governos. Neste sentido assemelha-se ao NPM na medida em que pressupõe uma alteração aos papéis que antes estavam apenas reservados aos representantes políticos eleitos. Neste sentido significa, também, um menor Estado mas com uma ênfase na comunidade, em vez de no sector privado, afastando-se assim, ainda que parcialmente, a lógica de mercado na prestação de serviços públicos.

Nutley e Boaz (2003) identificaram um conjunto de fatores que podem facilitar a difusão dos princípios e práticas desta corrente. Referem que, em alguns países, a literacia em

cidadania tem vindo a aumentar, constatando que os cidadãos estão cada vez mais empenhados em obter informação oficial sobre as decisões que os afetam. Essa informação permite aos cidadãos participarem na decisão pública sendo que, para tanto, é necessário que sejam criados processos pelos quais o Estado redistribui o seu poder pela sociedade, permitindo-lhe que esta contribua para a definição de soluções para os problemas que a afetam. São estes processos que determinam o “enabling state” (Ranson and Stewart *apud* Cope, et al, 1997) e fomentam um novo modelo de Administração assente na *Good Governance* em que se estimula a “participação e interação dos *stakeholders* uns com os outros com o objetivo de influenciar os *outcomes* das políticas públicas” (Bovaird e Löffler, 2003).

A Teoria Geral dos Sistemas, cujo pai é genericamente reconhecido com tendo sido Ludwig von Bertalanffy, deu também um importante contributo para a construção do conceito de *Governance*, mais concretamente para a *metaGovernance*. Compreender o conceito de *metaGovernance* implica antes de mais ter presente dois outros conceitos (Jessop, 2011):

1. sistema, que se caracteriza pela existência de um conjunto de relações entre elementos de uma entidade e do exterior dessa mesma entidade;
2. cibernética, enquanto ciência do “controlo e comunicação” ou de “coordenação, regulação e controlo”. O foco está no controlo de sistemas através de uma auto-organização.

A metagovernance surge, claro, depois do conceito de *Governance* (Jessop, 2011), sugerindo um autogoverno estratégico através de redes de ação promovidas pelos governos. A ênfase é colocada na ação do governo com vista à criação ou ativação de redes que possam coordenar fontes heterogêneas de recursos requeridos para a resolução dos problemas complexos das políticas públicas (Esmark, 2011). Meuleman (2008, *apud* Jessop, 2011), identifica duas fontes distintas para se chegar ao conceito de *Governance* e, posteriormente ao de *metaGovernance*:

1. A Teoria da Escolha Racional, a partir da qual se estrutura o sistema hierárquico de tipo ideal e/ou o sistema de mercado de tipo ideal, ambos mais tarde reformados pelo *New Public Management* e a sua conotação à “Boa Governança”. A *metaGovernance* surge aqui associada à supervisão hierarquizada de redes e mercados;
2. Teorias Sociológicas (Ex.: Construtivismo), cuja ênfase é a das Redes enquanto sistema de tipo ideal, que conduz a novos tipos de governança como a governança participativa, deliberativa, reflexiva, nodal (pontos do eixo de um sistema centrado), adaptativa ou comunitária, presentes em modelos

como o método comunitário de governança aberta (UE), parcerias público-privadas, auto-regulação e auto-governo.

A *metaGovernance* consiste, segundo Jessop (2011), à conjugação destas duas fontes, resultando no desenho e gestão de um *mix* de hierarquias, redes e mercados.

Em Portugal, o conceito de *Governance* tem Estado a ser trabalhado ao nível do Fórum da Governança integrada, que associa a Governança como sendo um dos melhores meios para resolver problemas sociais complexos. A abordagem prosseguida, ainda que numa fase inicial, segue o conceito de Bogdanor (2005), que define a governança integrada como:

“uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente tendo em vista um objetivo comum”.

Destaca o documento que “as Administrações Públicas são, de facto, quase as únicas organizações de que se espera a governança da complexidade já que têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e constelações de organizações que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados. Não se trata de fornecer, como no setor privado, um produto ou serviço. Trata-se de trabalhar conjugadamente para propor a definição de políticas públicas mas, mais do que isso, aplicá-las e pô-las em prática, num exercício de governança integrada” (Corte-Real, 2014)

Ora um tal modelo de Administração implica um modelo de avaliação diferenciado daquele que vem sendo realizado com base nos pressupostos *managerialistas*. Conforme defendido pela *Governance* Internacional (2003) a avaliação deve estar mais focada: (1) na melhoria dos *outcomes* das políticas públicas e (2) na avaliação dos princípios e procedimentos da Governança, considerando que as políticas públicas devem ser desenhadas e implementadas em conformidade com as necessidades da sociedade.

1. Melhoria dos *outcomes* das políticas públicas

Um dos parâmetros de avaliação do desempenho administrativo considerado pela *Governance* Internacional (2003) é a avaliação do impacto das políticas públicas na qualidade de vida dos cidadãos. Avaliar o impacto, em termos de *outcomes*, é uma tarefa complexa que exige uma constante monitorização de indicadores. Esses indicadores de avaliação do desempenho devem estar orientados para a apreciação dos *outcomes* das políticas públicas, mais do que para os resultados [normalmente quantitativos] da atividade administrativa,

conforme se procura apresentar no quadro 2. Importa que os indicadores escolhidos sejam representativos das várias políticas públicas e das várias necessidades societais.

2. A avaliação dos princípios e procedimentos da Governance

A avaliação da atividade administrativa, quanto aos princípios e procedimentos usados na *Governance*, tem como objetivo melhorar o processo de governação diminuindo o seu défice democrático. No fundo o que se pretende é avaliar se se respeitam e implementam os pressupostos da *Good Governance* identificados pelas Nações Unidas (2008)²⁰ e já supra referidos:

1. Orientação para o consenso
2. Participação
3. Princípio da legalidade
4. Efetividade e eficiência
5. Prestação de contas
6. Transparência
7. Responsabilidade
8. Equidade e inclusão

Apesar de estes princípios e procedimentos não serem absolutos podem orientar a atividade governativa e administrativa e constituir a base para a construção de elementos e indicadores de análise do desempenho administrativo a realizar, idealmente, por todos os *stakeholders*. Estas abordagens podem ser potenciadas em particular quando, como referido, no presente momento, as reformas administrativas tendem a ganhar um novo escopo, não só pelo contexto de crise atual, como por uma certa descrença no NPM.

Como vimos, com o NPM, surgiram novas práticas de gestão na Administração, como sejam a orientação para objetivos e a consequente indexação da remuneração ao desempenho, um pouco por todos os países da OCDE (OCDE, 1993). Embora numa primeira análise surja como o objetivo de fortalecer o espírito empreendedor dos funcionários públicos, a sua aplicação pode ser subvertida, com têm evidenciado alguns autores (Bilhim, 2016), por problemas de ordem técnica, financeira ou culturais, decorrentes do contexto específico do sector público e, muito em particular, dos seguintes fatores (Emery, 2004: 158):

1. Falta de recursos financeiros
2. Insuficiência da formação

²⁰ Os pressupostos da boa Governação identificados pelas Nações Unidas correspondem aos princípios e procedimentos que a doutrina destaca (Rhodes, 1996 e 1997).

Ora, o contexto atual como já foi aqui por diversas vezes referido, é de fortes constrangimentos financeiros o que faz com que o 1º fator avançado por Emery possa condicionar as práticas atuais de avaliação. Aliás a confirmar isso mesmo, no caso da Administração Pública portuguesa, está, por um lado a passagem da avaliação de desempenho para bi-anal e a suspensão de todos os prémios de desempenho e progressões remuneratórias com origem no desempenho dos trabalhadores e dirigentes.

Outros problemas têm também sido identificados. Apesar das doutrinas gestionárias incentivarem o trabalho e espírito de equipa, decorrente do próprio pressuposto doutrinário de achatamento das hierarquias organizacionais e da necessidade de aumentar a eficiência e eficácia, na realidade, a prática tem demonstrado que pouca importância tem sido dada à avaliação grupal, seja na formulação teórica dos sistemas de avaliação da Administração Pública, seja na sua aplicação prática. Neste sentido, advertem Emery e Giaouque, a componente individual sobrepõe-se à de grupo favorecendo práticas individualistas que podem subverter o espírito inicial da avaliação do desempenho (Emery e Giaouque, 2001) e contribuir negativamente para a inovação, qualidade do serviço, redução de custos e aumento de produtividade, geralmente associadas a contributos advindos do grupo e não do indivíduo (Charrier and Kouliche, 1994; Katzenbach and Smith, 1994; Mohrman et al., 1995; Petit et al., 1999 apud Emery, 2004).

Como salientam alguns autores (Kohn, 1993; Campbell et al., 1998 apud Emery, 2004) o facto da avaliação se ter centrado essencialmente no indivíduo deixou pouca margem de manobra aos gestores públicos para incentivarem e premiarem as equipas e o seu trabalho. Tal significa que os modelos privilegiados têm incentivado o individualismo e a competição com prejuízo, em termos da atribuição de incentivos, para a cooperação, colaboração e espírito de equipa (Roussel, 2000 apud Emery, 2004).

Acrescenta o Roussel (2000 apud Emery, 2004) que o objetivo de qualquer organização é funcionar bem, assegurar serviços de qualidade aos cidadãos e não remunerar o mérito individual. Assim o autor salienta que, em função da escolha e construção do sistema de avaliação, o sistema tenderá a unir ou dividir os trabalhadores.

Tal significa que, no limite, um sistema demasiado individualista, terá efeitos nefastos para organização na medida em que, além de encorajar o individualismo e egoísmo, contribuindo para a degradação do espírito de equipa, contaminará acções de encorajamento, cooperação ou partilha de informação e conhecimento entre os membros das equipas.

Face a estas constatações torna-se necessário repensar, no contexto dos modelos pós-gestionários, os sistemas de gestão de pessoas e, em particular, a avaliação do desempenho, em função dos objetivos de natureza pública que se pretendem alcançar, em ordem a fomentar a cooperação e partilha entre os colaboradores e, assim, a fomentar a partilha dos bons e maus resultados das equipas. Uma das grandes diferenças, entre os dois

modelos, o gestor e o da Governança, é que o primeiro assenta numa excessiva individualização do desempenho, enquanto o segundo corporiza os sucessos e insucessos, promovendo o trabalho em rede, ao invés de um trabalho individualizado. O mesmo se poderá verificar com a responsabilização que passa a ser partilhada e a diferentes níveis (ao nível interno, da Administração e em grupo; e ao nível externo, da Administração e dos próprios cidadãos / sociedade).

Há ainda que ter em consideração, como refere Jurkiewicz et al. (1998 apud Emery, 2004) os incentivos financeiros no sector público têm efeitos distintos dos incentivos financeiros do sector privado, dada a natureza do contexto em que atua a Administração e os valores que esta está obrigada a prosseguir. Neste sentido, sugere o autor que a motivação na Administração Pública não passe pela atribuição de prémios financeiros mas antes pela satisfação de algumas das suas aspirações tais como horários de trabalho mais reduzidos, melhores equipamentos e recursos de trabalho e desenvolvimento de competências.

Tal permitirá combater alguns efeitos antagónicos que resultaram da aplicação do *New Public Management* como seja a tendência para cada unidade orgânica e organização negociar os seus contratos de gestão de acordo com os seus interesses particulares e individualistas [o que Knoepfel (2003 apud Emery, 2004) denominou por *egoísmo institucional*] ao invés de colaborar na criação de consensos e resultados que se compatibilizem com as efetivas necessidades da sociedade e, portanto, do interesse público (Emery, 2004). Emery estudou o caso de alguns municípios na Suíça e chegou à conclusão que (Emery, 2004):

- em 20 dos 26 municípios existia a atribuição de bónus. Todavia, apenas 11 previam a atribuição de bónus a equipas. Salienta-se que esses bónus eram dados em acréscimo de salário previsto estatutariamente, garantindo-se assim a existência de aumentos salariais cumulativos com os bónus;
- O orçamento para bónus de equipa era relativamente reduzido (entre 5 a 40% do valor total dos bónus, variando entre 300 e 3500euros – valores de 2004 ou 0,5 e 7% do rendimento anual);
- As equipas que recorriam à diferenciação do mérito com base numa avaliação da equipa executavam essencialmente atividades em hospitais, em equipas de projeto ou em unidade médico-sociais;

Dada a recurso reduzido à avaliação do trabalho com base no desempenho de equipas Emery (2004) recomenda a existência dos seguintes subsistemas:

1. Individual
2. Equipa de projetos
3. Unidade orgânica

4. Organização

O quadro que se segue procura sintetizar as principais características dos modelos de Administração referidos nos pontos anteriores.

Quadro 2-1. Comparação entre o NPM e os modelos Pós-NPM

New Public Management	Pós-New Public Management
Burocracia independente	Burocracia clássica
Ênfase nos resultados	Ênfase nos impactos
Separação política-administração	Consolidação entre política e Administração
<i>Contracting-out</i>	Maior ênfase no <i>in-house contracting</i>
Salário em função do desempenho	Salário fixo
Controlo através de técnicas e ferramentas empresariais	Controlo através de processos

Adaptado de Lodge e Gill (2011)

Analisada a evolução dos modelos de administração em geral, do ponto de vista cronológico, é agora altura de contextualizar no espaço português, procurando, genericamente, apresentar a evolução do modelo de Administração portuguesa ao longo do tempo (Capítulo 2) para que, no capítulo 3, se possa melhor contextualizar a seleção dos dirigentes públicos, no contexto dos modelos abordados e, em particular em Portugal.

CONCLUSÃO

Vimos no capítulo 1 a forma como a evolução da sociedade pressionou o Estado a ajustar-se através de políticas, às suas exigências e necessidades.

No presente capítulo analisamos a forma como a administração evolui nos seus modelos. Da administração da coroa, ligada essencialmente ao exercício do poder, da coação física e fiscal, a uma administração com o advento do Estado de direito, duplamente subordinada, as estruturas administrativas complexificam-se dando origem, mais tarde, ao modelo burocrático, cuja ênfase são as normas e procedimentos enquanto modelo de funcionamento.

A separação entre política e administração atribui à administração, essencialmente o papel de implementação das políticas, cabendo ao Governo a sua conceção e direção da administração.

A Globalização e a evolução tecnológica, assim como o aumento das despesas com o Estado social, expôs a administração a críticas e a ideias reformistas que culminaram no

NPM, que sugeria um maior papel do mercado na prossecução do interesse público acreditando que tal levaria a uma menor despesa pública.

Todavia quando os princípios da NGP estavam no auge a crise dos mercados imobiliário e financeiro, Estado em causa o modelo. Na verdade, aqueles que pediam uma menor intervenção do ESTADO na economia, são aqueles que agora, apelam aos seus apoios e intervenção fortalecendo a posição daqueles que apelavam ao desenvolvimento dos modelos pós-gestionários.

CAPÍTULO 3- A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E A SUA EVOLUÇÃO ATÉ AO ATUAL MODELO DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

3.1. A história e evolução da Administração Pública em Portugal Políticas Públicas

Como é sabido, cerca de três séculos depois da ocupação da península Ibérica pelos Muçulmanos, que ocorreu no século XVIII, Portugal, foi reconhecido como um condado (1095-1139).

Com a morte de D. Henrique (1112), sucede-lhe a sua esposa, D. Teresa (por o seu filho, D. Afonso Henriques, ser, à altura, menor). As diferentes visões de D. Teresa e D. Afonso Henriques e, em particular, a posição de favoritismo em relação aos nobres galegos e a indiferença para com os fidalgos e eclesiásticos portugalenses, levaram os últimos a revoltarem-se, sob chefia de D. Afonso Henriques, culminando numa batalha entre mãe e filho – Batalha de S. Mamede (1128). Uma vez derrotada, D. Teresa é expulsa e a batalha passou a travar-se com o primo de D. Afonso Henriques, o rei Afonso VII de Leão e Castela. Em 1139, após a batalha de Ourique contra os Mouros, D. Afonso Henriques torna-se rei. Todavia, só em 1143, com a assinatura do Tratado de Zamora, foi reconhecida a independência do reino de Portugal.

Terminada a Reconquista do território português em 1249, a independência do novo reino viria a ser posta em causa várias vezes por Castela. Primeiro, na sequência da crise de sucessão de D. Fernando I, que culminou na Batalha de Aljubarrota, em 1385.

Vimos já anteriormente que a Administração, no sentido mais próximo que hoje lhe damos, terá surgido quando, da Corte e da estrutura feudal, se destacam um conjunto de cargos de derivação feudal (os oficiais) ou de criação régia (os comissários) (Nigro apud Moura, 2004: 19). As principais instituições públicas estavam pois dependentes da coroa e, portanto, do poder real (Moura, 2004).

São de destacar, neste âmbito, o papel (Caetano, 1994):

1. **das Cortes/Cúrias medievais**, que não significam somente o conceito tradicional de Corte, entendido como aqueles que, permanente ou acidentalmente se encontram na casa do Rei. Passam a ter um sentido mais restrito. Passou a ser entendido como uma assembleia plenária de auscultação daqueles que o rei convocava ou que tivessem o direito a participar por pertencerem ao Conselho (Caetano, 1994: 101). O plural dos termos advém do prolongamento por vários dias das audiências que antes se concentravam num curto espaço de tempo. Enquanto o termo Corte significava o lugar onde o rei estava no exercício da sua jurisdição, o termo Cúria significava o “núcleo de serviços” do rei. Herculano (apud Caetano,

1994), reportando-se às Cortes realizadas em Leira (1254), sustentava que na corte eram tratados assuntos que tinham a ver com leis gerais, providências especiais e questões relacionadas com a moeda. Como refere Caetano (1994: 41), nestas Cortes “o Rei atendia publicamente, e segundo certa ordem, os procuradores dos conselhos e também os particulares que tinham petições ou reclamações a apresentar” (Caetano, 1994: 101-103).

2. **do Conselho da Cúria:** A Cúria era composta por um Conselho que, por sua vez, era composto por pessoas escolhidas por “mera distinção do rei”. Neste contexto importa identificar os principais cargos da Corte, por ordem de importância (Caetano, 1994):

1. Alferes-mor:

Sub-Alferes-mor/Alferes menor

2. Mordomo da Cúria, que superintendia tudo quanto respeitava à Cúria e à Casa do Rei, sendo o chefe de todos os oficiais régios

3. Chanceler, que tinha como responsabilidade cuidar da regularidade e exactidão dos diplomas expedidos em nome do Rei

4. Capelão régio

5. Porteiro-mor, que, à altura, desempenhava funções de oficial de justiça zelando pela publicação e execução dos mandados judiciais

3. **Dos forais,** que substituíram o arbítrio e passaram a definir os encargos (dinheiro, géneros, serviços, penas e coimas) a satisfazer à Coroa pelas comunidades concelhias / municípios, assim como as isenções e franquias (Caetano, 1994: 195).

Ao nível municipal, tendo por base o caso de Lisboa, merecem destaque os seguintes cargos (Caetano, 1994: 197-199):

1. Alcaide, representa localmente o monarca, comandava o castelo e os cavaleiros e superintendia a Administração da justiça e negócios comuns

2. Porteiro do Alcaide, oficial de diligências do Alcaide

3. Mordomo, exerce o poder fiscal executa, penhora e apreende os devedores e seus bens

4. Agentes auxiliares do Mordomo, coadjuvam o Mordomo nas suas funções.
5. Alcaide dos navios/mar, exerce o poder nas cidades com Portos marítimos a partir de 1204
6. Almirante, que exercia jurisdição sobre os homens do mar e estrangeiros
7. Escrivães dos cargos municipais

Em 1385 as Cortes assumem pela primeira vez funções deliberativas, assumindo um carácter representativo do Reino. Tal facto derivou da Coroa ter ficado vaga de terem sido as Cortes a chamar a si o papel de “nomear, escolher, tomar e receber alguma pessoa digna” (Cortes de 1385 apud Caetano, 1994: 122). Como refere Caetano (1994: 123), vago o trono a “*lex regia* voltava ao povo que dela podia dispor, escolhendo novo monarca”.

Durante as Cortes de 1385, em Coimbra, em que participaram os três estados do Reino (Clero, Nobreza e Conselhos), tiveram lugar reuniões plenárias e reuniões separadas, fazendo lembrar actual o modo de funcionamento da nossa Assembleia da República (Caetano, 1994).

Nesta altura, o país encontrava-se dividido em três partidos(Caetano, 1994: 53):

1. partido legitimista, que defendia a sucessão de D. Fernando por D. Beatriz
2. partido legitimista-nacionalista, que não aceitava qualquer risco relativo à independência de Portugal, defendendo que a herança do trono pertenceria aos filhos de D. Fernando
3. partido nacionalista, que não se preocupava com as questões de legitimidade, afirmando que o interesse nacional deveria sobrepor-se e, portanto, defendiam D. João, Mestre de Avis, como sucessor, ainda que clérigo e bastardo. Este terá sido o partido e a solução encontrada para suceder a D. Fernando.

A referência à tomada de posse de D. João é interessante na medida em que permite constar que, como é sabido, na altura, o poder do Monarca era exercido em nome de Deus: “estes reinos dos quais nos deu Deus encargo do regimento” (D. João aquando da sua aclamação)²¹.

²¹ In: Marcello Caetano, 1994:64.

São ainda de salientar importantes contributos oriundos desta Corte onde se procurou introduzir, pela primeira vez, um sistema semelhante a um sistema constitucional, invocando que era necessário limitar o poder arbitrário do Rei, incluindo-se inclusivamente propostas de criar um sistema de Governo representativo (Caetano, 1994: 88-91). Também o Conselho do Rei via aprovadas as suas atribuições e o regimento criando, no âmbito do Conselho os seguintes cargos(Caetano, 1994):

1. Chanceler-mor
2. Vedores da Fazenda
3. Tesoureiro-mor
3. Encarregado da fazenda
4. Desembargadores
5. Corregedor da Corte
6. Escrivão da puridade, alguém da confiança pessoal do Rei, com atribuições de secretário particular do Rei.
7. Notário privativo
8. Vedor da casa real

O funcionamento do Conselho assemelhava-se bastante ao funcionamento de um Governo: no cimo da orgânica do Estado estaria D. João, com o seu Conselho que deveria orientar toda a política e ramos da Administração. Abaixo estariam os ministros encarregados de apresentar ao Conselho as questões a decidir (Caetano, 1994). Como meio adicional de limitar o poder real, preconizava-se que caberia às Cortes, com funcionamento regular, a exclusiva competência em certas matérias (algo que nos trás à memória as matérias de reserva absoluta da nossa Assembleia da República, previstas na nossa Constituição).

Um outro advento que não convém esquecer tem a ver com as reivindicações feitas no que concerne à Administração da justiça que se pretendia mais descentralizada, “atrevida e viva” e menos arbitrária. Já no que respeita à função do Estado de coleta de impostos, é de salientar que, no âmbito das cortes de 1385, se assiste ao desenvolvimento das instituições fiscais na medida em que se liga as povoações protegidas por muralhas e, portanto, às quais era prestado um serviço público de segurança e defesa, ao contributo para a construção e conservação dessas muralhas. Reclamava-se ainda mais justiça fiscal e o fim das isenções das contribuições para a generalidade dos vassallos dos grandes fidalgos (Caetano, 1994: 94-98).

O surgimento dos cargos inspetivos

No âmbito das funções e cargos públicos é de salientar o papel dos poderes régios na definição da estrutura e funções dos ofícios. Em 1545 D. João III mandou rever os regimentos dos ofícios. Tendo origem no município de Lisboa, cada ofício passou a contar com dois juizes

que eram “inspetores encarregados da “visitação” ou “correição” das tendas” (Caetano, 1994: 134). A sua principal função era a de verificar se eram observadas as normas para o exercício de uma profissão, atuando com ou como autoridades policiais do concelho (Almotacé ou meirinho da cidade). Estas funções eram de eleição e só podiam ser desempenhadas por um ano, existindo limitações à reeleição em anos consecutivos (Caetano, 1994).

A expansão colonial

Com o fim de um período guerras e batalhas sucessivas Portugal dá-se o início do processo de exploração e expansão conhecido por Descobrimentos. A conquista de Ceuta marca o início da colonização portuguesa. Os séculos que se seguiram foram de grandes marcos para a História de Portugal: expansão para África, Índia, Brasil, entre outros, onde se constituíram colónias.

Tomemos como exemplo a Administração da Índia, cuja Administração se encontrava centralizada para aludir à tipologia de Administração da altura (Caetano, 1994: 460-462):

1. Governador-Geral, chefe civil e militar, nomeado por três anos, raramente prorrogados
2. Secretários de Estado
3. Provedor-Mor, com funções semelhantes às de Ministro das Finanças, auxiliado por Contadores e Escrivães de contas
4. Ouvidor Geral, Administração da justiça
5. Cargos militares como: Sargento-Mor, Provedor, Visitadores das Fortalezas, Capitão da Galé Geral, Capitão dos Bombardeiros e Artilharia, Capitão da Guarda do Vice-Rei, entre outros.
6. Capitão, assistido por vários funcionários

Em 1549 decidiu-se centralizar o Governo do Brasil. Em 1578, na batalha de Alcácer-Quibir D. Sebastião morre. Sucede-lhe o Rei-Cardeal D. Henrique, que morre dois anos depois, abrindo a Crise de sucessão de 1580 que se resolve com a subida ao trono de Filipe II de Espanha, o primeiro de três reis espanhóis (Dinastia Filipina). Tal facto coloca em causa a política externa independente que só é recuperada a 1 de dezembro de 1640, após um Golpe de Estado da Nobreza, sucedendo D. João IV como Rei de Portugal (Restauração da Independência), que veio a ser anos mais tarde novamente reconhecida por Espanha (1668).

Os séculos XVII e XVIII

O final do século XVII e a primeira metade do século XVIII assistiram ao florescimento da exploração mineira do Brasil.

Em 1750, D. José passa a Governar Portugal e, anos mais tarde, Marquês de Pombal torna-se Ministro e cria, em 1762 o Tesouro Régio.

O comércio externo, que até então se baseava na indústria do vinho e no desenvolvimento económico do reino foi impulsionado, já no reinado de D. José, pelos esforços do Marquês de Pombal, ministro entre 1750 e 1777, para inverter a situação com grandes reformas mercantilistas onde se procurou. Antes ainda procurou-se reprimir abusos e fiscalizar as receitas da Coroa advindas do subsolo brasileiro tendo sido criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, em 1736 (Caetano, 1994).

Foi neste período que um violento sismo devastou Lisboa e o Algarve, a 1 de novembro de 1755. Por não quebrar a aliança com a Inglaterra e recusar-se a aderir ao Bloqueio Continental, Portugal foi invadido pelos exércitos napoleónicos em 1807. A Corte e a família real portuguesa refugiaram-se no Brasil (1808-1820), e a capital deslocou-se para o Rio de Janeiro, onde permaneceria até 1821, regressando a Lisboa para jurar a primeira Constituição (1822).

A Constituição de 1820, a Reforma de Mouzinho da Silveira e o Código Administrativo

A Constituição de 1822 previa a reforma administrativa e a independência judicial que como vimos, até então estava a cargo de representantes do Rei.

Portugal viveu, no século XIX, períodos de enorme perturbação política e social, decorrentes da guerra civil e de várias revoltas. No que respeita à Constituição, esta previa a divisão do país em Distritos e Concelhos. Em cada distrito havia um administrador geral, nomeado pelo Rei, depois de auscultado o Conselho de Estado, que era coadjuvado por uma junta administrativa que representava os concelhos. Ao contrário do modelo francês da altura, a Fazenda encontrava-se separada da Administração Geral (Caetano, 1994)

As reformas realizadas em 1832 tiveram por inspiração as reformas Francesas. Na verdade, como refere Marcelo Caetano (1994: 359), foi feita por Garret, por encomenda de Mouzinho da Silveira, “a tradução literal de algumas páginas de *Abrégé des Principes d’Administration* de *Monsieur Bonnin* para servir de introdução às grandes reformas da Administração, da Justiça e da fazenda pública”.

A reforma de Mouzinho da Silveira (1832) dividia o território em Províncias, Comarcas e Concelhos. O presidente da província era designado por Prefeito e era o representante político-administrativo do Governo e tinha, nas comarcas onde não residia, delegados. Os concelhos eram administrados por um Provedor.

Várias foram as queixas sobre estes governantes: “cruéis, ignorantes, corruptos, menos úteis e generosos que os antigos” que conotaram os municípios com uma imagem negativa e decadente (Caetano, 1994: 376). Marcello Caetano (1994: 379) refere que esta

reforma, apesar de indispensável e urgente, não poderia ser importada sem adaptações à realidade portuguesa.

Em 1836, o código é revisto e a divisão do território passa a ser relativamente semelhante à que hoje temos, ainda que com atribuições e estatutos diferentes (Caetano, 1994: 387):

- Distritos
- Concelhos
- Freguesias
- Junto de cada um existia um corpo de cidadãos eleitos pelo povo:
- Junta geral Administrativa do Distrito
- Câmara Municipal
- Junta de Paróquia

Às Câmaras Municipais, depois de uma experiência centralizadora, eram dadas várias atribuições que eram prosseguidas pelo seu Presidente, com maior autonomia face ao Poder Central, ainda que este tutelasse algumas (poucas) decisões das Câmaras, em linha com as tendências liberais da altura, que procurava combater a excessiva centralização.

Todavia, também a reforma empreendida levantava diversos problemas (in Relatório apresentado às Cortes apud Caetano, 1994):

- Grande número de cargos eletivos
- Breve duração dos cargos
- Multiplicidade e frequência das eleições
- Falta de responsabilidade dos funcionários
- Separação total das atribuições entre encarregados civis e judiciários, criando prejuízos à Administração.

Para dar resposta a estes problemas o código, em 1842, é reformulado. As Juntas de Paróquia deixam de integrar a organização administrativa e cria-se o Concelho Municipal. Este código vigorou até 1879, um longo período que denota o seu “aperfeiçoamento” culminando com alterações que reforçaram o poder central (Caetano, 1994).

No final do século XIX, as ambições coloniais portuguesas chocam com as inglesas, dando origem ao Ultimato de 1890. A cedência às exigências britânicas e os crescentes problemas económicos lançam a monarquia num descrédito crescente, e D. Carlos e o príncipe herdeiro D. Luís Filipe são assassinados em 1 de fevereiro de 1908. A monarquia ainda esteve no poder durante mais dois anos, chefiada por Manuel II, mas viria a ser abolida em 5 de outubro de 1910, implantando-se a República.

Até à 1ª República várias foram as reformas introduzidas ao Código e, depois desta, também (1918, 1919, 1922, 1924). Seguiram-se anos de forte instabilidade e, em 1926, o

Exército tomou o poder. O regime militar nomeou ministro das Finanças António de Oliveira Salazar (1928) que pouco tempo depois, foi nomeado Presidente do Conselho de Ministros (1932). Ao mesmo tempo que restaurou as finanças, instituiu o Estado Novo, regime autoritário de corporativismo de Estado, com partido único e sindicatos estatais. A recusa do regime em descolonizar as províncias ultramarinas resultou no início da guerra colonial. Em 1934 continuava a não existir Código Administrativo que regulasse o poder político sendo nomeada uma Comissão para elaborar as bases da reforma.

Todavia, como refere Marcello Caetano (1994: 443), os sucessivos Códigos Administrativos limitaram-se a estatuir normas reguladoras da Administração local.

O Estado Novo (1933-1974)

O surgimento do Estado Novo está historicamente relacionado com a aprovação de uma Nova Constituição, em 1933. 1933 marca assim o início de um regime ditatorial, cuja ideologia estava relacionada com uma forte componente católica e assentava numa também forte propaganda instrumentalizada, por exemplo, através de algumas organizações oficiais como a Mocidade Portuguesa e a PIDE. O regime, figurado em António de Oliveira Salazar, assume uma posição anticomunista. Durante este período destaca-se a posição formalmente neutral de Portugal na 2ª Guerra Mundial. A década que sucede à 2ª Guerra Mundial permitiu a Portugal desenvolver a sua economia verificando-se uma certa abertura à entrada regulada de capital estrangeiro que permitiu desenvolver alguns setores produtivos como a indústria, o turismo. Estes desenvolvimentos foram, porém, insuficientes para o desenvolvimento económico-social do país que continuava fortemente dividido entre o meio rural e urbano, o que se veio a verificar até aos nossos dias, contribuindo para um sucessivo êxodo rural (Portugal, 2014).

Outro aspeto que importa salientar como marcante no período em apreço é a ideologia colonialista da 1ª república, que reconhecia o espaço territorial português como sendo do “Minho a Timor”. Tal perspetiva, contrária inclusive aos movimentos internacionais em favor da descolonização, determinou um tardio reconhecimento das autonomias das colónias portuguesas, e que propiciou a Guerra do Ultramar (1961-1974) que, além de ter causado milhares de mortes, provocou graves problemas económicos e políticos ao país, estes últimos pela posição anticolonialistas da NATO e dos EUA (Portugal, 2014).

Sem prejuízo, durante este período tiveram também lugar importantes reformas administrativas.

3.1.1. O período pré 25 de Abril

Algumas das mais importantes reformas administrativas desenhadas e implementadas durante este período estão tituladas como Planos de Fomento, e subsituadas, sequencialmente, com 4 planos de fomento, que surgem enquadrados historicamente na assinatura, por Portugal, do pacto fundador da OCDE. A participação de Portugal na OCDE reforçou a necessidade de um planeamento económico, o que reforçou a relevância ao Planeamento no país e origem aos Planos de Fomento (Baklanoff, 1996).

O I plano de fomento (1953-58) correspondeu, genericamente, a um conjunto de investimentos orientados para a construção de infraestruturas. O II plano de fomento (1959-64) veio atribuir prioridade à estratégia de investimento, com base na iniciativa privada, dando relevo à indústria transformadora (siderurgia, refinaria, entre outras). Nesta altura (1960) Portugal funda, com outros países, a EFTA, com o objetivo de criar uma economia de comércio livre, e adere ao GATT em 1962, o que denota a abertura da economia portuguesa e um crescimento económico notável (Baklanoff, 1996).

No Plano intercalar (1965-66) aparece pela 1ª vez, neste plano intercalar, a preocupação com o planeamento regional e com uma distribuição mais equitativa do rendimento. A Preparação do III Plano de Fomento (1967-1973) levou à criação do Grupo de Trabalho 14 vocacionado para a Reforma Administrativa. Este Grupo de Trabalho possibilita a delegação de competências e propõe a criação do Secretariado da Reforma Administrativa. Surge com o objetivo de alterar o cenário administrativo da altura e, portanto, substituir (Portugal, 1966; Mendes, 1969; Caetano, 2013):

1. As “estruturas rígidas, paralisadas, altamente centralizadas, indiferentes ao meio ambiente
2. As práticas repetitivas e métodos ultrapassados
3. O desinteresse pelas novas tecnologias
4. O espírito de costas voltadas para um público quase esquecido; e
5. O espírito destroçado, desmotivado e mal preparado dos funcionários da Administração

O III Plano de Fomento (1967-73) procurou aproveitar as vantagens comparativas na concorrência internacional. Já o IV Plano de Fomento (1974-79), que apenas teve um ano de execução, acentua a preocupação com a distribuição do rendimento e com o sector social, relevando a prioridade de assegurar um elevado crescimento para manter o pleno emprego.

No período que antecedeu o 25 de Abril (1973/1974) a despesa pública correspondia a cerca de 23% do PIB, sendo uma fatia considerável dessa despesa despendida na Defesa (Mozzicafreddo, 1997a), fruto da política colonial desenvolvida. As despesas com a segurança

social, em 1970, correspondiam a 6% do PIB (Costa e Maia, 1985 apud Mozzicafreddo, 1997a).

Em 1974, dá-se a Revolução dos Cravos que marca o fim do regime ditatorial. Assiste-se a partir dessa altura a um período de nacionalizações.

3.1.2. O pós 25 de Abril de 1974

A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou as opções ideológicas da altura tendo continuado com a Reforma Agrária e a sugestão no texto constitucional de um conjunto de nacionalizações (Rodrigues e Silva, 2016), desde logo dos três bancos emissores de moeda (Banco de Portugal, Banco Nacional Ultramarino e Banco de Angola), em Setembro de 1974. Todavia, a maioria das nacionalizações [cerca de 1300 segundo Baklanoff (Baklanoff, 1996)] ocorreu nos anos que se seguiram. O art. 82.º da referida CRP possibilitava que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou acionistas não desse lugar a qualquer indemnização, prevendo inclusive o art. 83.º o princípio da irreversibilidade, que vigorou até à Revisão Constitucional de 1989.

Como constata Araújo (Araújo, 2005), neste período, em termos internacionais, ganham grande expressão movimentos reformista de redução do peso do Estado. Todavia, em Portugal, a década de 70 e 80 corresponde em a um forte desenvolvimento das políticas sociais, permitindo transformar e modernizar o país (Rodrigues e Silva, 2016). Note-se que as despesas com a segurança social, em 1970, correspondiam a 6% do PIB (Costa e Maia, 1985 apud Mozzicafreddo, 1997a) e que, no início da década de 90 essa despesa correspondia já a mais de 20% do PIB, sendo as despesas com pensões, suplementos e complementos as que mais contribuíram para esse crescimento, tendo quase triplicado o número de pensionistas entre 1975 e 1994 (Mozzicafreddo, 1997a: 40). A expansão do Estado Providência (Capucha, Duarte, Estevão, Rodrigues e Silva, 2013), a par da necessidade de integrar um grande número de funcionários das ex-colónias – entre 40.000 (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011) e 50.000 (Araújo, 2005), teve como consequência o aumento do número de funcionários públicos. Mozzicafreddo regista que, entre 1970 e 1986, os empregos no sector público aumentaram 137% (de 196 000 para 464 000), correspondendo 26,7% (1985) a trabalhadores precários que exerciam funções no sector público. Começam a ganhar relevo em Portugal práticas reformistas de outras sociedades europeias que encontravam fundamento (Mozzicafreddo, 2001: 3):

1. No peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado resultantes, essencialmente, do alargamento do Estado, baseado no modelo do Estado-providência

2. Na crescente complexidade de funcionamento da Administração Pública e consequente necessidade de regular e normalizar atividades
3. Na rapidez e heterogeneidade no desenvolvimento da sociedade
4. Na crescente importância da lógica do mercado
5. Na alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos, em particular pelos aspetos qualitativos e de participação
6. Na tendência para adotar estruturas de Estado e Administração menos centralizadas e mais equitativas e, simultaneamente, mais flexíveis e transparentes

Este contexto impulsionou uma vontade crescente, em Portugal, de transformar a Administração Pública em linha com as reformas empreendidas por outros países (Bilhim, 2000b; Real, 2001; Rocha, 2001a; Araújo, 2005). A reforma e modernização da Administração passaram a fazer parte de todos os programas de governo. Todavia, como nota Carvalho (2008a: 100), na sua investigação “nem todos os programas de Governo “apontam, com algum detalhe, quais são os problemas da Administração Pública Portuguesa que ambicionam sanar com as suas políticas”. Esta mesma investigação, que analisa os objetivos de reforma administrativa do I ao XVII Governo Constitucional, revela que, os principais objetivos de reforma têm sido relativamente constantes ao longo de sucessivas décadas: entre os 3 primeiros objetivos de reforma surgem sempre questões relacionadas com a “Desburocratização”, a “Qualidade” e a “Dignificação da função pública”. Nota porém a autora que, a partir do X Governo Constitucional [1985-1987 mandato da adesão de Portugal à UE], apesar destas preocupações continuarem a ter relevo, outras ganham escala, como sejam “a eficácia, a transparência e a ideia de um Estado menos interventor e mais regulador” (Carvalho, 2008a: 103).

3.1.3. Os anos 90

Em 1992 os trabalhadores do Estado correspondiam a 712.320 efetivos, dos quais 110.000 eram funcionários e agentes da Administração local, representando cerca de 17,8% da população ativa (Mozzicafreddo, 1997a). Tal número tem que ser entendido no contexto da expansão das funções sociais do Estado e da resposta à diminuição do emprego privado e crescentes taxas de desemprego. A década de 90 corresponde a um importante momento de modernização administrativa. Em 1991 é aprovado, através do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro o Código do Procedimento Administrativo que tinha como objetivos, entre outros, o de “reforçar a eficiência do seu agir [da Administração]] e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito. Esperava o Governo, na altura, que (Portugal, 1991):

“com a publicação do Código do Procedimento Administrativo o Governo, ao mesmo tempo que realiza uma das tarefas fundamentais do seu Programa em matéria de Administração Pública, tem fundadas esperanças de que ele constitua um dos instrumentos importantes da reforma administrativa - reforma indispensável para que a Administração portuguesa possa cumprir cabalmente as tarefas que lhe cabem nestes últimos anos do século XX. Espera-se, designadamente, que a renovação que vai permitir prepare a Administração Pública para a plena integração do País na Comunidade Europeia, a qual nunca será realizável com êxito sem que o aparelho administrativo se encontre suficientemente apetrechado e renovado no seu espírito, nos seus métodos e nas suas práticas”.

Na verdade, o documento introduziu importantes garantias no processo de decisão na Administração Pública permitindo ao cidadão que, antes da prática de qualquer ato administrativa que o afetasse, pudesse pronunciar-se (Audiência dos Interessados).

A par das inovações legislativas, surgem também novas abordagens, em Portugal, em 1999, para providenciar serviços públicos – as *one stop shop* ou Lojas do Cidadão, como entre nós ficaram conhecidas. Este modelo, inspirado em práticas de modernização que valorizavam políticas que fomentassem a Qualidade (Mozzicafreddo e Gouveia, 2011). O conceito sugeria a distribuição física concentrada dos serviços públicos, para que o cidadão pudesse tratar a generalidade dos assuntos administrativos num único local. O conceito foi evoluindo e deu lugar a diversas gerações de lojas do cidadão.

Foram criados alguns Institutos Públicos, com maiores níveis de autonomia, e reforçado o Secretariado para a Modernização Administrativa. Tiveram ainda espaço aplicações informáticas que ambicionavam “listavam” todos os serviços públicos e o respetivo número de trabalhadores.

3.1.4.A primeira década do século XXI

Como referem, as reformas em Portugal foram marcadas, nos últimos anos, pelo NPM, ainda que se tenham de diferenciar os contextos originais enquadradores dos contextos de cada país, que no caso anglo-saxónico tem as fontes na *common law* e, no caso do modelo continental europeu, o direito, no âmbito do *jus imperium*, é a fonte principal (Bilhim, Ramos e Pereira, 2015).

Em 2003 toma posse o XV Governo Constitucional (2002-2004) que aprova, através da Resolução do Conselho de Ministros nº. 95/2003, as linhas de orientação da reforma da Administração Pública, com os seguintes objetivos e eixos prioritários (Portugal, 2003):

Objetivos:

1. “Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;

2. Delimitar as funções que o Estado deve assumir diretamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;
3. Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
4. Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;
5. Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos”.

Eixos prioritários:

1. Organização do Estado e da Administração;
2. Liderança e responsabilidade;
3. Mérito e qualificação.

Esta Resolução do Conselho de Ministros veio a ser operacionalizada por uma outra, a Resolução do Conselho de Ministros Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004 que identifica 4 áreas de atuação da reforma administrativa (Portugal, 2004):

1. Instituição de uma lógica de gestão por objetivos a cada nível hierárquico;
2. Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública com vista à sua redução e racionalização;
3. Melhoria da qualidade dos serviços prestados
4. Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública;
- 5.

Instituição de uma lógica de gestão por objetivos a cada nível hierárquico

Assiste-se a uma progressiva, mas simultaneamente rápida, aproximação dos regimes de emprego público aos vigentes no setor privado. Apesar das críticas dos trabalhadores, sindicatos e académicos, a verdade é que as reformas foram implementadas sem grande resistência e expressão na contestação social formal.

Alguns críticos deste movimento de privatização dos vínculos laborais, como Moura (2004: 397-398) defendiam que “a função pública é uma realidade de existência constitucionalmente obrigatória, não podendo ser suprida pelo legislador ordinário (...) nem

descaracterizar os funcionários e agente, nomeadamente travestindo-os de trabalhadores comuns”. Acrescentava o autor, ainda que defendendo uma modernização da função pública (2004: 399-400) que “ a Constituição não se limitou a enunciar uma preferência pelo regime legal e estatutário em matéria de função pública, indo mais além e tendo mesmo imposto um regime de Direito Público na confrontação das relações de emprego com a Administração Pública (...) pelo que temos por materialmente inconstitucionais todos os diplomas que elegeram (...) o contrato individual de trabalho como instrumento normal de constituição da relação de emprego”.

A realidade encarregou-se porem de demonstrar que o movimento era uma inevitabilidade contextual e que o Contrato Individual de Trabalho na A.P., aprovado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, viria a promover a flexibilização dos vínculos laborais, ditando a aplicação do regime do Código do Trabalho com as especificidades constantes naquele diploma. De salientar que aos trabalhadores abrangidos por este diploma não era conferida a qualidade de funcionário público ou agente administrativo, dispondo a Lei que retribuição não devia ultrapassar os níveis remuneratórios do pessoal com vínculo, o que nem sempre se viria a confirmar. Porém o diploma teve um âmbito de aplicação reduzido e, quando aplicado, conferiu alguns abusos na negociação das remunerações.

Em 2008, o regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas alarga o âmbito de aplicação a todos os funcionários da Administração, agora entendidos como Trabalhadores, criando, com Lei n.º 12^a/2008 de 27 de fevereiro, o regime de Carreiras, Vínculos e Remunerações e Novo Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas. O diploma coloca a ênfase no regime de contratação individual em detrimento da nomeação, diminui do número de carreiras gerais (de 1715 para 3), aprova uma nova tabela salarial e indexa os prémios de desempenho ao ciclo anual de avaliação (SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública, aprovado pela Lei n.º 10-2004, de 22 de março.

Pela primeira vez (2004) a progressão nas carreiras passa a assentar numa diferenciação do desempenho dos trabalhadores, instituindo, pela 1ª vez em Portugal uma lógica da orientação e responsabilização pelos resultados alcançados. Esta primeira versão do SIADAP encerra várias incoerências como sejam:

- Aplicação (*bottom-up*) – na prática, devido à falta de operacionalização em cascata e nos diferentes níveis, era comum os trabalhadores proporem os seus próprios objetivos
- Dirigentes superiores e serviços não avaliados
- Ambiguidade do sistema (avaliação da atitude pessoal, dificilmente operacionalizável e demonstrável em sede de reclamação)

- Fragilidades na articulação com o sistema de carreiras

A segunda versão do SIADAP, de 2007, reformula o Sistema de Avaliação do Desempenho e cria a avaliação dos organismos (QUAR) e dirigentes (Cartas de missão e objetivos). Passa a condicionar a evolução na carreira e as remunerações e, pelo facto de ser aplicada e cascata e do topo para a base, facilita, a articulação com o desempenho dos serviços e dirigentes. Como refere Rato (2013: 223), se bem utilizado, o SIADAP pode inclusive constituir, “um instrumento de apoio à gestão por competências” [além de um sistema de gestão por objetivos].

As regras definidas para o SIADAP vieram a manter-se até 2012, altura em que o ciclo passa a ser bi-anual e o sistema de prémios e progressão remuneratória é suspenso, na sequência do plano de intervenção da Troika. Esta suspensão e alteração de regras, apesar de não ter “morto” o SIADAP, “ligou-o à máquina”, num Estado relativamente moribundo, que tem contribuído para o seu descrédito na aplicação, estando inclusive, os ciclos de avaliação com atraso no que concerne ao seu encerramento, em alguns serviços e ministérios.

Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública com vista à sua redução e racionalização

Em 2004, no âmbito do ponto da reforma referente à “Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública”, com vista à sua redução e racionalização, o Governo aprovou a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que procede à reorganização da Administração Direta do Estado classificando-a como podendo ser Central, Local ou Periférica. O mesmo diploma previa uma uniformização na forma de organização, privilegiando a adoção de serviços partilhados e o funcionamento em rede, podendo as instituições adotar uma das seguintes estruturas:

1. Estrutura hierarquizada (direções/divisões)
2. Estrutura matricial (equipas multidisciplinares)
3. Estrutura mista (combina as duas anteriores)
4. Estruturas de Missão

Já a estrutura da Administração Indireta do Estado foi redefinida pela Lei n.º 3/2004 de 15 de janeiro, que estabeleceu o regime jurídico dos Institutos Público. A Administração indireta do Estado pode, genericamente, ser categorizada em Institutos Públicos (pessoas coletivas de direito público, dotadas de órgãos e património próprio; correspondendo ao conceito de anglófono de “Agência”) ou dentro de uma das várias classificações que integram

o Sector Empresarial do Estado (originalmente Decreto Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro; atualmente, na sua 5ª versão, o Decreto Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro).

A Lei n.º 3/2004 estatua que os institutos públicos, apesar de se encontrarem sujeitos a tutela e superintendência governamental, detinham um conjunto de autonomias bastante mais aprofundadas que os organismos da Administração Direta. Tal advinha das influências do NPM que sugeriam uma maior autonomia de gestão para os organismos da Administração Pública, pelo que neste período regista-se um aprofundamento da criação dos institutos públicos e das suas autonomias.

Em 2008, com o Plano de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE), uma comissão liderada pelo Prof. Doutor João Bilhim, procede à redução de 25% das estruturas e, correspondentemente, de 25% dos cargos dirigentes, tendo sido revistas as orgânicas de cerca de 430 organismos (Portugal, 2006). Com esta reforma, o Estado passa a diferenciar, mais claramente, as suas funções (funções nucleares do Estado) repercutindo para a organização de cada serviço, uma diferenciação entre áreas de suporte e de negócio (Carvalho, 2013).

Identificadas as áreas de suporte, a tendência seria para que, as que providenciavam serviços comuns, fossem centralizadas numa única entidade promovendo-se a criação de entidades prestadoras de Serviços Partilhados para a Administração / Ministério, operacionalizando-se um dos desígnios do NPM (concentração dos organismos no seu core-business). Foi, pois, criada a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GERAP) que realizava uma gestão centralizada de recursos (humanos e financeiros), podendo ainda a prestar serviços noutros domínios, como a gestão de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, mediante contrato-programa a celebrar com a tutela. Foi, também, criada a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP), com vista à promoção da aquisição de compras, bens e serviços de forma centralizada. O objetivo passava por obter uma diminuição dos custos, através de economias de escala.

De salientar que, as atribuições tanto da GERAP como da ANCP, foram transferidas, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC 2012), para a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP) (Portugal, 2012c).

Por último, no que respeita à Administração Autónoma do Estado a lei que definia o seu regime manteve-se, neste período, inalterada, tendo sofrido alterações apenas em 2011, já no âmbito do Governo XIX Governo.

Melhoria da qualidade dos serviços prestados

Durante este período é de assinalar um conjunto de programas desenvolvidos tendo em vista a simplificação e a desburocratização administrativa.

Destacam-se os vários programas simplex, simplex autárquico e simplex temático (ex.: Mar). Alguns dos projetos desenvolvidos foram (Portugal, 2012a):

- Modelo de prestação de serviços públicos, multicanal – no âmbito também do Portal do Cidadão
- Cartão do cidadão
- Simplificação de regimes de licenciamentos
- Documento Único Automóvel
- Casa Pronta
- Nascer cidadão
- Registo Predial on-line
- NetEmprego

Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública

No âmbito desta área de intervenção da reforma administrativa são de destacar as inovações trazidas pelo Estatuto do Pessoal Dirigente de 2004 (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, mais tarde alterado pelas Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, 64/2011, de 22 de dezembro e Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto), que estabeleceu as regras para as nomeações dos cargos dirigentes da A.P., diferenciando os cargos de direção em 2 níveis, cada com 2 graus (Portugal, 2013b):

- Nível Superior (Grau 1 e Grau 2)
- Nível Intermédio (Grau 1 e Grau 2)

O diploma introduziu ainda a obrigatoriedade de formação para acesso aos cargos de direção (Formação de Dirigentes – Seminários, CADAP, CAGEP, FORGEP). Curiosamente, o diploma reintroduziu a prática da nomeação para cargos de direção intermédia que veio a ser, em 2005, abolida, vigorando de novo o sistema de concurso para esses cargos a partir de 2005.

No que respeita às carreiras gerais, designadamente ao nível do ingresso, previu-se só mais tarde, em 2010, a obrigatoriedade dos novos trabalhadores realizarem formação aquando do início do exercício de funções na Administração Pública – por carreira -

(Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2010). A mesma Resolução, previa a obrigatoriedade de todos os organismos, até 2013, garantirem o acesso efetivo à formação dos seus trabalhadores, devendo ser criados objetivos e os mesmos serem inscritos no QUAR dos organismos.

A outro nível, noutra frente, direcionada para a identificação de trabalhadores excedentários, o programa de Mobilidade Especial (atual Sistema de Requalificação) previu a possibilidade de serem colocados trabalhadores excedentários numa bolsa de transição para novas funções. O programa previa uma redução remuneratória progressiva caso os trabalhadores não reiniciassem funções. O sistema criado desenha uma espécie de subsídio de desemprego, mas com carácter permanente.

É de assinalar que, no período (2002-2010), tomaram posse três Governos, sendo de registar que a reforma iniciada com as referidas Resoluções do Conselho de Ministros, bem como os seus objetivos, se manteve, na generalidade, em cada um dos três Governos, independentemente da cor político-partidária. O período ficou marcado por um forte aprofundamento do *New Public Management*, que ditou uma reorganização do Estado e da Administração, com uma maior ênfase na sua empresarialização, uma nova filosofia de gestão de recursos humanos, a introdução de mecanismos de mercado na Administração, uma tendência para o *outsourcing* e para a centralização de serviços com vista ao atingimento de economias de escala (criação das já referidas GERAP e ANCP).

3.1.5. A segunda década do século XXI (2010 - ...)

O período que antecede a entrada na segunda metade do século XXI, fica marcado por uma forte crise financeira internacional - “Crise do subprime” (Balaguer-Coll, Prior e Tortosa-Ausina, 2016). Angel Gurría (2015) refere mesmo que esta é a maior crise desde a Grande Depressão e mais complexa devido ao processo de globalização e das diversas variáveis em jogo. Para o Secretário-Geral da OCDE esta crise, ligada à crise da regulação e às falhas de governança, deve levar à investigação de melhores abordagens nas políticas públicas.

A desencadear a crise, estiveram as perdas das instituições de crédito Norte Americanas que concediam empréstimos de alto risco (“subprime loans”) e que arrastaram as bolsas internacionais para perdas incalculáveis à data, em particular no setor imobiliário. O pico desta crise, em 2008, contaminou a economia mundial e uma série de economias nacionais, entre as quais a portuguesa. Na altura, em Portugal, governava o XVIII Governo Constitucional, chefiado, pelo Eng.º José Sócrates, depois de ter ganho as eleições, pela 2ª vez, mas esta última apenas com maioria relativa. Os *deficits* e desemprego crescentes

levaram a que este Governo, minoritário na Assembleia da República, tivesse grandes dificuldades em encontrar respostas consensuais para a crise. Em setembro de 2010, o Governo apresentou um pacote de austeridade que viera a revelar-se insuficiente, exigindo novas medidas, a curto prazo, o que acabou por levar o Governo a cair em março de 2011, ficando em funções até ao dia 21 de junho de 2011, por pressão da oposição, dos portugueses, mas também de instituições supranacionais. Em junho de 2011 toma posse o novo Governo, em coligação (PSD; CDS-PP), Governo esse que foi liderado por Pedro Passos Coelho. O Governo demissionário de José Sócrates negociou ainda o Programa de Resgate Financeiro, acordado com o Fundo Monetário Internacional, com a Comissão Europeia e com o Banco Central Europeu (Troika). O acordo viria a ser assinado em 17 de maio de 2011 e comprometia o país e os portugueses com um conjunto de reformas austeras, com vista a, por um lado equilibrar as finanças públicas, por outro a honrar os compromissos financeiros que o Estado assumira.

Entre os principais objetivos de reforma (Rodrigues e e Silva, 2015) delineados no 1) Memorando de Entendimento entre Portugal e a Troika e no 2) Programa de Governo do XIX, destaca-se a necessidade de “melhorar o funcionamento da Administração central, eliminando duplicações, aumentando a eficiência, reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos (poupanças anuais de, pelo menos, 500 milhões de euros)”.

Para tanto sugeria-se Fonte: (Portugal, 2011b) (PSD, 2011):

Quadro 3-1. Objetivos e medidas de reforma da Administração, presentes no Memorando da Troika e no Programa de Governo

Objetivos	Algumas Medidas
Implementar uma segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007); Reduzir o número de serviços mantendo a qualidade na prestação de serviço público;	PREMAC
Criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da Administração Pública ;	Criação da Autoridade Tributária: fusão dos serviços da Administração fiscal (DGCI), da Administração aduaneira (DGAIEC) e de tecnologias de informação (DGITA) numa única entidade
Reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da Administração central a nível local;	Reforma da A.P. local

Objetivos	Algumas Medidas
Promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local;	Mobilidade geral e Sistema de Requalificação
Reduzir as transferências do Estado para Serviços e Fundos Autónomos; Reduzir custos no Sector Empresarial do Estado (SEE); Suspende a criação de qualquer Empresa Pública	Operacionalizado com a alteração da orgânica das instituições no âmbito do PREMAC
Rever as políticas remuneratórias e as prestações acessórias das entidades públicas e das entidades que estabelecem com independência os seus regimes de remuneração;	Cortes remuneratórios Suspensão das progressões gestionárias e obrigatórias (SIADAP) Sensos às remunerações praticadas pelos organismos
Assegurar que o peso das despesas com pessoal no PIB diminua em 2012	Limitar admissões de pessoal na Administração Pública Congelar salários no sector público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitar promoções. Reduzir o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas (ADSE, ADM e SAD) diminuindo a comparticipação da entidade empregadora e ajustando o âmbito dos benefícios de saúde
Reduzir subsídios a produtores privados de bens e serviços.	Via Orçamento de Estado
Definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros	Levantamento completo de pagamentos em atraso até ao final de Agosto de 2011 Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
Evitar entrar em qualquer novo acordo de Parceria-público-privada antes de finalizar a revisão das PPP existentes e as reformas legais e institucionais	Diminuição do nº de parcerias e renegociação dos contratos existentes
Ênfase no programa de privatizações de transportes (Aeroportos de Portugal, TAP, e a CP Carga), energia (GALP, EDP, e REN), comunicações (Correios de Portugal), e seguros (Caixa Seguros), bem como uma série de empresas de menor dimensão.	Privatização de algumas empresas

Objetivos	Algumas Medidas
Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na Administração central.	PREMAC e EPD
Desenvolver a utilização de serviços partilhados na Administração central	Implementação integral da estratégia de serviços partilhados nas áreas dos recursos financeiros (GeRFIP) e humanos (GeRHup); racionalização da utilização das tecnologias de informação
Reduzir o número de serviços desconcentrados ao nível dos ministérios (por exemplo, impostos, segurança social, justiça)	PREMAC
Aumentar a eficiência e a eficácia do sistema nacional de saúde, induzindo uma utilização mais racional dos serviços e controlo de despesas	<p>Aumento das taxas moderadoras do SNS</p> <p>Redução (em dois terços no total) das deduções fiscais relativas a encargos com a saúde</p> <p><i>Definição de preços e comparticipação de medicamentos</i></p> <p>Tornar obrigatória a prescrição eletrónica de medicamentos e meios de diagnóstico</p> <p>Monitorização da prescrição de medicamentos e meios de diagnóstico</p> <p>Incentivo aos genéricos</p>
Garantir que as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) têm a independência e os recursos necessários para exercer as suas responsabilidades	Novo Estatuto das Entidades Reguladoras
Contratação Pública	<p>Eliminar todas as isenções que permitem a adjudicação direta de contratos públicos acima dos limites das Diretivas comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de garantir o pleno cumprimento dessas diretivas</p> <p>Assegurar auditorias/verificações <i>ex-ante</i> relativas a contratação pública</p>
Constituir um governo com menos Ministros	Estrutura Governamental mais reduzida, que viera mais tarde a ser revista e alargada

Objetivos	Algumas Medidas
Despolitizar a política de recrutamento dos cargos dirigentes mais importantes	Estatuto do Pessoal Dirigente que introduz a prática do concurso para cargos de direção superior
Reduzir substancialmente este “Novo Estado Paralelo	Novas políticas fiscais, designadamente no que concerne à emissão de faturas

Fonte: (Portugal, 2011b; PSD, 2011)

Estes objetivos deveriam ser atingidos nas diferentes entidades financiadas pelo Orçamento de Estado, conforme quadro abaixo.

Quadro 3-2. Número de Entidades Financiadas pelo Orçamento de Estado (Direta ou Indiretamente)

Administração Central	5.271
Administração Local	5.095
Administração Regional	204
Empresas Públicas	1.182
Institutos Públicos	356
Empresas Municipais e Regionais	343
Fundações	639
Sem Fins Lucrativos	485
Outros	166
Total	13.740

Fonte: Programa eleitoral do PSD (PSD, 2011)

3.1.5.1 Das reformas em geral

Abaixo seguem, de acordo com a síntese realizada pelo Governo (Portugal, 2013c), as principais medidas de reforma adentro de cada uma das grandes áreas de reforma.

Reorganização e Redimensionamento das Administrações Públicas

- (PREMAC) e gestão de entradas e saídas na Administração
- Redução das estruturas e de cargos dirigentes
- Política de recrutamento restritiva e sujeita a rigoroso controlo

- Redução de contratos a termo (~50%)
- Redução do outsourcing (redução de 10% dos custos das prestações de serviços)
- Programas de Rescisões por Mútuo Acordo
- Censo às Fundações
- Reforço dos serviços partilhados

Melhoria dos modelos de governação e gestão das Administrações Públicas

- Reformulação do Sistema de Informação e Organização do Estado (SIOE)
- Criação da Síntese Estatística trimestral do Emprego Público (SIEP)
- Reformulação do Boletim do Emprego Público (BOEP)
- Alteração dos modelos de governação da Administração Pública (Criação da CReSAP)
- Racionalização e ajustamento das remunerações e regalias dos cargos de topo
Nova Lei dos Gabinetes dos membros do Governo
- Aprovação de Lei-Quadro das Fundações e Aprovação de Lei-Quadro das Fundações

Revisão e reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos das Administrações Públicas

- Agilização dos mecanismos de mobilidade geral e geográfica
- Reformulação da Mobilidade Especial (atual Sistema de Requalificação)
- Protocolo para a promoção da excelência na Administração Pública (APEX)

Revisão e simplificação dos regimes jurídicos laborais do setor público

- Sistema de requalificação dos trabalhadores em funções públicas
A Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

- Aproximação dos efeitos do Regime de Proteção Social Convergente (RGPC) para as regras do Regime Geral da Segurança Social (RGSS)
- Aumento das contribuições dos beneficiários para a ADSE
Modelo centralizado de recrutamento de recém-licenciados – PEPAC
- Simplificação do sistema de avaliação de desempenho (bi-anual)
Análise das remunerações praticadas no setor público
- Aplicação da Tabela Remuneratória Única (TRU)
- Revisão dos suplementos remuneratórios na Administração Pública
- Aumento da mobilidade geográfica e reorganização do trabalho em funções públicas
- Redução de compensação por caducidade de contratos
Alteração do período de trabalho de 35 para 40 horas e Reorganização dos tempos de trabalho

Revisão dos regimes jurídicos de proteção social do setor público

- Convergência do Regime de Proteção Social Convergente com o Regime Geral da Segurança Social

Destacam-se, entre as medidas enunciadas, a reforma da Administração local, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC e o EPD e a consequente criação Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública – CReSAP.

3.1.5.2 Algumas reformas em particular

A Reforma da Administração local

Adentro destas reformas é de destacar a reforma da Administração local, cujos estatutos não haviam sido revistos na reforma de 2003-2009. A reforma da Administração local levada a cabo “parcialmente” partir de 2011 (a saída do Ministro Relvas, que a empreendia deixou-a aparentemente incompleta), assentava em quatro eixos, a saber (Portugal, 2011a):

1. Sector Empresarial Local

- Suspender a criação de novas empresas (já feito na alteração ao regime jurídico do sector) e aumentar o controlo e monitorização sobre as empresas existentes;
- Estabelecer uma matriz de critérios para a extinção e fusão do Sector;
- Iniciar o procedimento legislativo conducente a um novo enquadramento legal para o Sector.

2. Organização do Território

- Reduzir substancialmente o número de freguesias, dotando-as de escala, sem esquecer as suas especificidades locais, tendo por base as tipologias Freguesia Predominantemente Urbana – Freguesia Maioritariamente Urbana – Freguesia Predominantemente Rural;
- Elaborar uma matriz orientadora de critérios demográficos e geográficos que servirá de base ao debate local ao nível das assembleias municipais e de freguesia;
- Possibilitar que os municípios possam, voluntariamente, atendendo às suas especificidades próprias e identidade territorial, optar por se aglomerarem.

3. Gestão Municipal, Gestão Intermunicipal e Financiamento

- Avaliar e reformatar as competências dos municípios, das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.
- Regular o associativismo intermunicipal, com vista à sua qualificação, evitando sobreposições e gerando poupança de recursos.

4. Democracia Local

- Promover na Assembleia da República a discussão política relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico, abrangendo as seguintes temáticas:
- Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais;
- Eleitos locais, nomeadamente a redução de vereadores e membros da assembleia municipal;
- Redução de dirigentes superiores e intermédios;
- Formação e composição dos executivos;
- Atribuições e competências dos municípios e freguesias.

O Documento Verde foi o ponto de partida para o debate acerca do novo enquadramento legal do municipalismo, que veio a ser aprovado em 2013 (Portugal, 2013a).

Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC

De entre as reformas enunciadas destaca-se o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado – PREMAC. O Governo assumiu que o PREMAC é o programa fundamental para alcançar o “objectivo central do Programa do XIX Governo Constitucional de reduzir os custos da Administração Central do Estado e de implementar modelos mais eficientes para o seu funcionamento (Portugal, 2012c) (Portugal, 2011c).” O Programa foi aprovado no dia 20 de Julho e, segundo o relatório de final de execução do mesmo, publicado em 29 de novembro de 2012, conseguiu-se a extinção / fusão de 168 organismos, dos quais 23 eram direcções gerais, 21 institutos públicos, 11 direcções regionais, 6 entidades públicas empresariais, 6 inspecções gerais, 6 secretarias-gerais (ambas dos Ministérios que haviam sido extintos / fundidos) e 34 estruturas com outra tipologia (Portugal, 2011d). O objetivo enunciado pela Troika era a: redução de 15% nas estruturas. O Governo, em comunicado de Conselho de Ministros afirmou que terá ido além da Troika e reduziu 142 organismos, correspondendo a uma redução de 40%, ficando com 217 organismos. Salienta também que se registou uma diminuição dos cargos dirigentes superiores e intermédios para 1711, menos 27%, passando a ser 4575 as chefias, quando a Troika previa uma redução de 15% nos cargos dirigentes (Portugal, 2011d).

O EPD e a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP)

A Lei n.º 64/2011²², de 22 de Dezembro, modificou os procedimentos de recrutamento e seleção de dirigentes para cargos de direcção superior da Administração Pública , estabelecendo no artigo 2.º, que “procedimento concursal é efetuado pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública , (...), entidade independente, que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública , nos termos dos respetivos Estatutos”.

Aquando da tomada de posse dos membros da CReSAP, o seu Presidente, Professor Doutor João Bilhim, proferiu as seguintes declarações (*Site da CReSAP, 2013*):

²² Altera a Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro

Com a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública Portuguesa (CReSAP), faz-se história já que são seus corolários o abandono de uma velha prática de nomeações e a abertura de uma porta à modernização do Estado, inserindo Portugal no seio de um punhado de nações que lideram a introdução do mérito nas suas Administrações.

Ninguém de boa-fé poderá dizer que o sistema vigente até à entrada em funções da CReSAP impediu que profissionais com mérito tenham exercido funções na alta direção da Administração Pública(...).

Todavia, ninguém, igualmente, de boa-fé poderá negar que, à sombra deste escol de grandes profissionais da Administração, se acolheram muitos de competência duvidosa cujas histórias a comunicação social, por todos os meios, consistentemente foi relatando.

O que a CReSAP agora garante ao País é que apenas os candidatos com mérito ocuparão os lugares de alta direção”.

A CReSAP estabelece, como principais eixos da sua intervenção, os seguintes valores (site da CReSAP, 2013):

“Mérito – identificar o mais competente entre os candidatos disponíveis: ninguém será indicado para um cargo sem reunir as necessárias competências e o cargo será atribuído ao candidato que o desempenhar melhor;

Equidade – selecionar com respeito integral dos princípios da Constituição e da Lei. Os processos de seleção procuram, de forma consistente, a objetividade e a imparcialidade.

Abertura – recrutar atraindo o maior número de candidatos disponíveis no mercado que satisfaçam as exigências do aviso de abertura”.

A CReSAP, apesar de independente do Governo, tendo em vista o recrutamento e a seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública, com isenção, rigor e independência, promovendo o bom governo e a meritocracia, na verdade não dispõe de receitas próprias, estando dependente do Ministério das Finanças, quer ao nível logístico, quer administrativo, o que pode levantar algumas questões relativamente ao seu estatuto de entidade independente.

3.1.6.Reforma, modernização administrativa e fatores de sucesso

Apesar de nem sempre ser feita a diferenciação entre os conceitos de Reforma e Modernização administrativa, parece-nos que, para um melhor entendimento da evolução da Administração Pública portuguesa, e dos próprios modelos de Administração, é essencial clarificar que nem todas as ações de melhoria da Administração se enquadram superiormente num modelo estruturado de reforma, apesar de, nas últimas décadas, raro ser o Programa de Governo que não tem um capítulo relativamente desenvolvido sobre a reforma do Estado e da Administração. A reforma e modernização da Administração Pública portuguesa é, pois, um desígnio com, pelo menos, várias décadas de história.

Apesar destes conceitos, Reforma e Modernização Administrativa, serem usadas regularmente como sinónimos, importa apresentar uma perspetiva distintiva dos mesmos, apesar dessa distinção teórica não ser consensual.

Perfilha-se, porém, no âmbito do presente ponto, que a reforma administrativa é uma política abrangente que deve estar, para se poder designar por reforma, associada a mudanças significativas, geralmente associadas à transição de *paradigmas*. Não se descarta, porém, que, um conjunto de modernizações administrativas, de forma não isolada, podem contribuir, com o tempo e a decorrente consolidação, também, para uma mudança de *paradigma*, constituindo, portanto, uma reforma administrativa.

Para uma mais fácil diferenciação dos conceitos apresenta-se, no quadro abaixo, algumas características diferenciadoras destes conceitos.

Quadro 3-3. Diferenciação dos conceitos de Reforma e Modernização Administrativa

Reforma Administrativa	Modernização Administrativa
Estrutural / Sistémica	Incremental
Expressão temporal focalizada	Expressão temporal alargada
Disruptiva	Continuada
Orientação para a mudança cultural	Orientação para a cultura existente

Adaptado de Caiden (1969:)

Elisabete Carvalho (2008b), numa análise que realizou aos Programas de Governo de dezassete Governos Constitucionais conclui que nem todos os Programas apontaram, com

algum detalhe, medidas para os reais problemas que a Administração Pública Portuguesa tinha. A autora salienta que só os Programas dos três primeiros Governos realizaram “um diagnóstico cuidado da situação visada” apontando para as seguintes disfunções (Carvalho, 2008b: 4):

1. Tendência para o empolamento de estruturas e proliferação de administrações paralelas.
2. Sobreposição e lacunas nas atribuições e competências de numerosos serviços.
3. Problemas de coordenação ao nível intersectorial e de cooperação inter-serviços.
4. Excessiva centralização e concentração administrativas.
5. Processos e procedimentos complexos.
6. Predomínio de um espírito formalista, gerador de lentidão na decisão e rigidez na adaptação.
7. Recurso a mecanismos de gestão obsoletos, centrados na conformidade a procedimentos que têm por referência o passado, em detrimento de técnicas mais eficazes como, por exemplo, a gestão por objetivos.
8. Ausência de preocupação em determinar os custos das atividades e em proceder à sua avaliação, segundo critérios de custo-benefício.

A ausência de um diagnóstico mais pormenorizado acerca dos reais problemas da Administração portuguesa e das potenciais soluções para esses mesmos problemas vai ao encontro do que Mozzicafreddo (2001: 2) sustentou quando referiu que nem sempre as reformas da Administração Pública portuguesa tiveram em consideração as especificidades contextuais do país e da sociedade: “as reformas da Administração Pública apresentam-se entre nós sem ter em conta o contexto – histórico, social, político – e as condições em que a Administração e o Estado atuam”. Sem prejuízo para esta desassociação entre os problemas e medidas específicas (Mozzicafreddo, 2001; Carvalho, 2008b), as reformas empreendidas em Portugal tiveram como pontos comuns, quando comparadas com as empreendidas por outros países (Mozzicafreddo, 2001: 3-4):

- uma diminuição do peso dos serviços públicos
- Flexibilização das estruturas do poder
- Maior proximidade com os cidadãos

Todavia, saliente-se que, ao nível micro, os resultados alcançados pelos diferentes países foram relativamente distintos, sem prejuízo para as reformas ao nível macro. Tal

explica-se pelas diferenças de contexto, das condições, das tradições sociais e culturais, das oportunidades e dos ritmos políticos (Mozzicafreddo, 2001: 3-4).

Pollit (2013), numa conferência promovida pelo Banco de Portugal na Fundação Calouste Gulbenkian, considerou que a reforma administrativa é um processo inevitável e que se verifica simultaneamente em vários países da União Europeia, sendo que as suas variáveis dependem genericamente dos contextos em que ocorrem e da:

1. cultura pública e administrativa;
2. estrutura do sistema político;
3. capacidade técnica dos funcionários públicos;
4. força de pressão de outros intervenientes.

Pollit (2013) identificou ainda alguns erros comumente tidos aquando da aplicação das reformas:

1. Prescrição sem um prévio diagnóstico;
2. Inexistência de coligações suficientes para apoiar a reforma;
3. Insuficiente capacidade de implementação;
4. Falta de visão de longo prazo, imediatismo e falta de persistência;
5. Recurso excessivo a especialistas externos, negligenciando especialistas internos à Administração, com experiência no contexto de cada país;
6. Não considerar fatores culturais locais [que podem condicionar a génese, âmbito e objetivos de reforma].

Já Giovanni Valotti (2013) destacou como fator crítico do sucesso de uma reforma uma boa relação entre:

1. as reformas das instituições que estabelecem um quadro legal e definem responsabilidades para os diferentes níveis do governo e do sector público, e
2. as reformas de gestão que estão relacionadas com mudanças no funcionamento de uma instituição ou organização pública.

Foca o autor cinco pontos-chave da gestão de pessoas que devem ser considerados em processos de reforma, atendendo particularmente às diferenças que se podem identificar entre o setor público e o setor privado:

1. “Medição do desempenho, não só da produção do sector público como também dos efeitos que as instituições têm na vida dos cidadãos, utilizando como

- referencial os resultados obtidos por organizações equivalentes (nacionais e/ou estrangeiras) e recorrendo a entidades externas de certificação e auditoria;
2. Aumento da transparência do funcionamento e do desempenho das instituições, reconhecendo não só os sucessos como os insucessos, e promovendo um maior envolvimento entre os cidadãos e todos os interessados;
 3. Motivação dos funcionários públicos, um desafio particularmente difícil, pois as reformas tendem a ocorrer em períodos de contenção da despesa pública, sendo fundamental atrair, selecionar e motivar as pessoas certas, melhorando a imagem das instituições públicas, tendo uma atitude pró-ativa no mercado de trabalho com recurso a novas tecnologias, aumentando a mobilidade interna e reconhecendo a importância dos incentivos não-monetários;
 4. Promoção do aumento da confiança dos cidadãos no Governo, definindo regras claras de funcionamento, combatendo a corrupção e sancionando-a quando necessário;
 5. Melhoria da liderança, a propósito do que foram apresentados os resultados de um estudo em que se evidenciam os ganhos de produtividade quando a liderança se pauta pela motivação, honestidade, adesão ao código de comportamento e castigo dos maus comportamentos.”

Usando as palavras do próprio autor precisamos de, neste período, por ventura, de “menos reformas e mais mudanças” (Valotti, 2013). A razão por vezes apontada para as sucessivas reformas da Administração Pública portuguesa está relacionada com a importação de modelos exteriores, baseados nas práticas e contextos de outros países, sem, como refere Mozzicafreddo (2001: 2), haver um esforço de adaptação o que faz com que “uma reforma possível e aplicável seja melhor do que uma reforma ideal ou desejável” e com que “uma reforma gradual e parcelar seja mais adequada que uma reforma integral e imediata mas inexecutável no tempo e no espaço. Esta distinção marca também a distinção entre os conceitos de modernização e reforma.

Importa ainda realçar a importância de se proceder à avaliação das reformas, como salienta Rocha (2011: 158), alertando para as dificuldades de um tal exercício, designadamente:

1. Inexistência de dados fiáveis ou previstos no modelo;
2. Comportamento dos Governos, pouco interessados em regra em resultados de longo prazo;
3. Inconsistência potencial das medidas com as reformas de gestão pública.

CONCLUSÃO

Discutida a evolução dos modelos de Estado e Administração, nos capítulos 1 e 2, desenvolveu-se, no capítulo 3, a evolução da Administração Pública portuguesa, dando particular ênfase às reformas empreendidas após o 25 de abril, sem deixar de relevar os aspetos históricos que importam para a compreensão da natureza e organização da Administração portuguesa, designadamente a sua matriz centralizadora.

Verificou-se que a Administração em Portugal seguiu as reformas que a aproximaram aos modelos de Administração hegemónicos de cada altura, ainda que com algum atraso cronológico, como o *New Public Management* cuja implementação, com a Crise financeira e do Imobiliário, é interrompida. As reformas passam, a partir daí (2009...), também em Portugal, a incorporar mais princípios do neo-Weberianismo, acusando a necessidade já identificada em outros contextos de retomar a máquina Administrativa contrariando a descentralização, delegação e desregulação sugeridas pelo NPM, promovendo, agora, uma maior coordenação e controlo da despesa, a par de uma maior sugestão teórica para práticas de cidadania ativa, participação pública ou co-produção de serviços.

CAPÍTULO 4- A SELEÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO

A problemática da separação entre política e Administração, presente na respetiva dicotomia, é uma questão estudada há vários séculos e que esteve na origem da *public administration* ou Ciência da Administração enquanto disciplina. A importância do estudo desta relação advém do facto da Administração Pública ser uma estrutura determinante no processo de governação, constituindo um elemento fundamental na configuração e arquitetura do Estado. A dicotomia política-administração é uma das questões mais antigas no estudo científico da Administração Pública. Apesar da grande quantidade de material escrito em torno desta matéria, sua discussão permanece atual, considerando que uma total separação entre política e Administração é impraticável ou mesmo indesejável.

4.1 Modelos de interação entre política e administração

As primeiras tentativas de índole prática com vista à separação da Administração da política datam de 1854, altura em que 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)*. Em 1860 começa também a ser debatida a introdução do *Merit System*. Duas décadas mais tarde, nos EUA, em Janeiro de 1883, foi publicado o *Pendleton Act*, uma lei federal que estatuiu a *Civil Service Commission*. Este ato marca a adoção de um sistema de mérito em vez do até então existente *spoils system*, caracterizado por ser corrupto e discricionário. A ideia, para acabar com o sistema de *patronage*, seria criar um sistema de carreira na Administração Pública que se caracterizasse por (Eymeri, 2001):

- Permanência (emprego para a vida)
- Unidade e uniformidade, com recrutamento dos melhores e carreiras autogeridas
- Anonimato
- Neutralidade política

Apesar do entusiasmo com que esta questão surgiu e veio a ser aprofundada ao longo das décadas seguintes, o processo de profissionalização da Administração foi moroso (Ferraz, 2008a). Por exemplo, em 1904 apenas metade dos funcionários da Administração federal dos EUA haviam sido recrutados através de um sistema de mérito (Peters, 1996).

Do ponto de vista teórico outro marco importante na autonomização da Administração relativamente à política e, fundamental, na afirmação do sistema de mérito, foi a publicação de Wilson, em 1887, *The Study of Administration (Rocha, 2009)*. Wilson defendeu uma

rigorosa separação entre Política e Administração, de modo a que o *spoils system* fosse completamente eliminado e emergisse uma Administração científica. Acrescem ainda os contributos de Goodnow e Weber. 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, pois, nesta conceção, incompatíveis com um sistema altamente politizado, afirmando-se, por esta razão, o modelo baseado no mérito. 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 em estatuto específico dos funcionários. Neste modelo, a Administração, fortemente condicionado pela Lei, tinha o seu domínio de atividade 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 direção reservava para si o poder de decisão. A decisão encontrava-se assim fortemente centralizada com o objetivo de controlar todas as ações num ambiente e contexto que era de estabilidade.

A tendência era pois, neste contexto, de separação entre política e Administração e assente, como refere Chevallier (2002: 77), num postulado fundamental: o ator político tem o poder de comando (...) a Administração, através dos seus funcionários, executa. 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.

Sem prejuízo para a evolução registada, de um sistema de patronage²³ e espólio²⁴, para um sistema mais profissional, em que se diferencia [melhor] a atividade administrativa da atividade política, a linha separadora destas atividades continuava a não ser totalmente clara e, assim, discutível a dicotomia política-administração. Na prática, esta dicotomia não era, e continua a não ser, tão evidente e, tanto os Atores políticos, como os Atores administrativos, se encontram bem conscientes disso (Peters, 2001a). As razões que justificam tal situação fundamentam-se na natureza intrinsecamente política da Administração (Waldo apud Stillman, 1997; Chevallier, 2002). 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 Peters e Pierre, 2004a).

Se tradicionalmente se defendia uma total separação entre política e Administração, assente na dicotomia de Wilson (Wilson, 1887a), hoje, cada vez mais autores (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Kellner, 1981; Peters, 1986; Aberbach, 1988; Dowding, 1995; Mulgan, 2007; Ferraz, 2008b; Giauque, Resenterra e Siggen, 2009) constataam ligações próximas entre a esfera política e a esfera administrativa.

Tal deveu-se, em muito, a) à descrença do modelo tradicional burocrático (Dowding, 1995; Ferraz, 2008a), fortemente criticado pelos teóricos da escolha pública por acusar alguns grupos de funcionários da Administração de retirarem vantagens pessoais ou corporativas dos conhecimentos especializados que detinham (Downs, 1978; Rocha, 2009) e b) à reforma do modelo burocrático com base nos princípios gestionários da nova gestão pública.

Colocava-se em causa, desta forma, a dificuldade, ou mesmo falhanço, da criação de um sistema de Administração burocrático (Mulgan, 2007; Ferraz, 2008a; Giauque, Resenterra e Siggen, 2009) assente na separação entre política e Administração e, conseqüentemente, questionava-se a neutralidade e independência da Administração face ao poder político. No contexto do modelo da burocracia emergente o modelo de interação entre dirigentes públicos e poder político era o de separação (Kellner, 1981; Chevallier, 2002).

Apesar de teoricamente este ter sido o sistema dominante durante vários anos, e deste sistema ter efetivamente contribuído para uma redução dos sistemas de favorecimento existentes à data, a verdade é que, na prática, a total separação entre política e Administração foi sempre questionada (Downs, 1978; Stillman, 1997; Mozzicafreddo e Gomes, 2001; Peters, 2001a; Chevallier, 2002; Peters e Pierre, 2004; Ferraz, 2008b; Catlaw e Hu, 2009a).

²³ Patronage: prática pela qual os apoiantes de um partido são nomeados para cargos públicos. Para mais detalhes sobre o sistema em Portugal, veja-se Jalali, C., Silva, P., Moreira, D., et al. (2012). *Party Patronage in Portugal: treading in shallow water*. Oxford University Press Oxford.

²⁴ 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.

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 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 diretivas de topo. Mozzicafreddo (2001: 1) sugere pois que, hoje, “a ideia de uma Administração Pública desinteressada e apostadas apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica.

Estes espaços de poder, presentes ao nível administrativo, com capacidade de influência da decisão, advém do conhecimento técnico e específico, essencial ao processo de governação, dos burocratas que, progressivamente, ganharam uma certa autonomia e passaram a ser reconhecidos por deterem mais conhecimento sobre algumas questões políticas 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) influenciando as estruturas organizacionais públicas, conforme fora salientado por Mintzberg (1995).

Esta premissa contraria a total separação entre política e Administração. 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. 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 diretamente a formulação das políticas, o que lhes confere uma conotação política e uma atividade de formulação, mais do que uma atividade passiva e subordinada de aplicação ou implementação. Acresce que as burocracias são constantes, estáveis e permanentes e detêm um conhecimento tecnocrático que lhes confere um poder informal, capaz de limitar a atuação de um Governo. A Teoria da Escolha Pública é, porventura, a teoria que mais fomentou o interesse pelo conhecimento das interações 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. 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, coletivamente e comparativamente com os Ministros individualmente, mais tempo, mais informação e, conseqüentemente, maior controle;
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 (2001b: 182-183) conclui que a dicotomia entre política e Administração é uma falsa questão que serve os interesses dos Atores 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 e a atribuição de papéis e responsabilidades diferenciadas.

Nesta conjuntura, que configura uma falsa e artificial separação entre política e Administração, os dirigentes públicos estão, segundo Peters (2001a), 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; Mozzicafreddo e Gouveia, 2011) refere que, nestas circunstâncias, o controle 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.

Coloca-se assim, porventura, a dificuldade, ou mesmo falhanço, da implementação de uma estrutura burocrática neutral e independente do poder político, tal como Weber havia preconizado na conceção 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.

A generalidade dos autores reconhece assim que é difícil fazer uma total separação entre política e Administração. Peters (2001a) refere que é o dinamismo histórico-cultural e a configuração da tomada de decisão (mais ou menos fragmentada) que estabelecem a fronteira entre política e Administração.

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 administrativos²⁵, 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 e ricas em fenómenos submersos e de difícil identificação que escondem influências, condicionamentos ou omissões com origem no poder informal exercido pela Administração (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Diamant, 1989 apud Herzfeld, 1992)

Numa tentativa de sistematizar as possíveis relações entre funcionários públicos e políticos eleitos, Peters (1987) identifica 5 modelos de interação. 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 4-1. Modelos de interação entre política e administração de Peters

Modelo	Descrição
Modelo formal	O papel da administração, na conceção 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 atuação 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	Os valores e objetivos dos políticos e da administração são coincidentes. Por esta razão ambos procuram maximizar o tempo de Administração / Governo e diminuir

²⁵ Conforme defendido por Wilson, W. (1887a). "The Study of Administration." in *Political Science Quarterly*, vol.2, n.º 2..

Modelo	Descrição
(integração político-administrativa)	<p>as interferências externas. Normalmente estas funções são assumidas por uma única classe que pretende manter os seus interesses e estatuto salvaguardados pela 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 efetivamente integradas. Existe uma inter-permeabilidade horizontal entre estes dois atores 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 atores políticos e administrativos são essencialmente diferenças temporais: os atores políticos são transitórios e os atores administrativos permanentes, sem prejuízo para o exercício de funções de direção confinadas no tempo.</p>
<p>Modelo funcional ou funcional <i>village life</i></p> <p>(integração político-administrativa sectorial/corporativa)</p>	<p>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 respetiva 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 atores serão permitidas enquanto se mantiverem internas.</p>
Modelo adversário	<p>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). O modelo opõe assim os interesses dos eleitos e dos dirigentes públicos perspetivando-os como adversários. Corresponde, à subversão das políticas por parte da “Burocracia administrativa”.</p>
Modelo de Administração do Estado	<p>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 detêm 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.</p>

Fonte: Adaptado de Peters, 1987 por Ferraz (2008)

Também Aberbach, Putnam e Rockman (1981), em estudos que realizaram sobre tipologias de interação entre políticos e administrativos, identificaram 4 modelos conceptuais a que denominaram Imagens. Os autores defendem que, na impossibilidade de definir uma fronteira com contornos claros entre política e Administração, devido à natureza política da Administração (Kellner, 1981; Waldo apud Stillman, 1997; Mozzicafreddo, 2001; Chevallier, 2002), a penetração do dirigente administrativo na política acaba por ser mais vantajosa que nomeações de sentido contrário com excessiva politização.

Quadro 4-2. Modelos de interação entre política e administração de Aberbach, Putnam e Rockman

Imagem 1	Representa a bifurcação entre a concepção das políticas e a atividade administrativa (aplicação dessas políticas). Esta imagem reflete 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 atuação. 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 Governança.
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, atores politicamente sensíveis. Os políticos, apesar de deterem o poder formal e legal, concedem território à burocracia. Há uma mudança de <i>paradigma</i> : 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 atuam 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 atuem como políticos.

Este modelo corresponde ao casamento entre as competências técnicas e a proximidade política, originando uma tipologia a que os autores denominaram *Pure-Hybrid*. Esta tipologia representa uma forma pacífica de colaboração entre os dois atores razão pela qual os autores a elegeram como a de tipo ideal.

Fonte: Adaptado de Aberbach, Putnam e Rockman, 1988 por Ferraz (2008)

Numa análise mais detalhada aos modelos enunciados tanto por Peters como por Aberbach, Putman e Rockman (Ferraz 2008), 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 abaixo).

Quadro 4-3. Valores predominantes nos diversos modelos de interação

Modelos	Valor predominante	Representação gráfica
Peters Modelo formal; Modelo de Administração do Estado	Neutralidade / Independência	1
Aberbach, Putman e Rockman Imagens 1, 2		
Peters ²⁶ Aberbach, Putman e Rockman Imagem 4	Valores híbridos de confiança e neutralidade / independência	2
Peters Village life / functional village life	Confiança	3
Aberbach, Putman e Rockman Imagem 3 ²⁷		

Fonte: Ferraz (2008)

²⁶ 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.

²⁷ 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.

A figura seguinte representa, graficamente, a posição dos modelos face a cada valor.

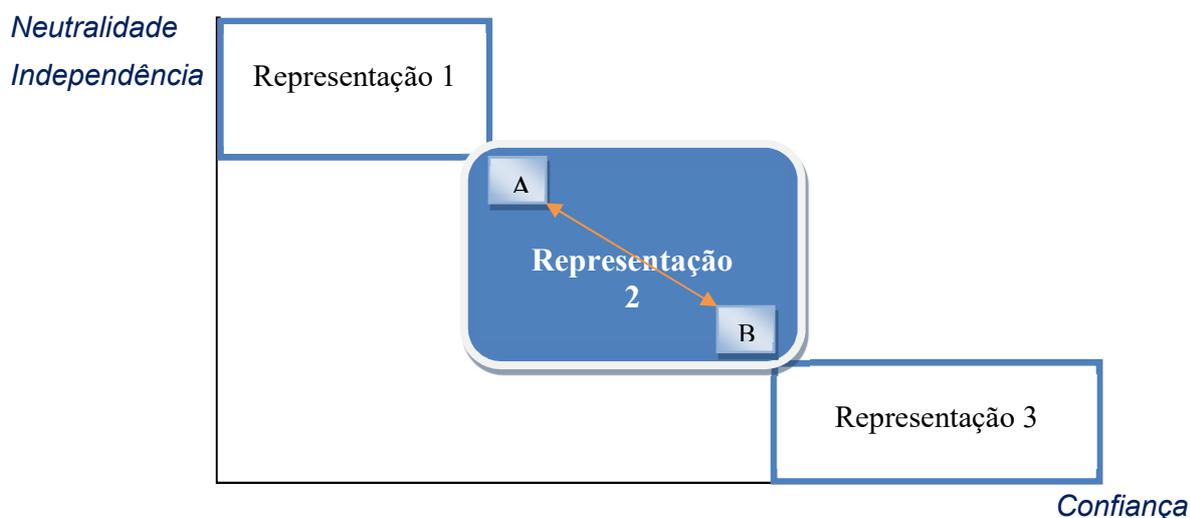


Figura 4-1: REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DA POSIÇÃO DE CADA MODELO FACE A CADA VALOR

Fonte: Ferraz (2008)

Como analisado em trabalhos anteriores (Ferraz, 2008) a figura anterior procura demonstrar que, a partir de um determinado ponto ótimo, é impossível conjugar os valores de confiança e neutralidade / independência numa mesma quantidade. Como referem Neuhold e Verhey (2013: 26-28) o relatório Iraquiano demonstra que a relação entre política e administração é complexa e que, em situações extremas da Governação, estes valores são difíceis de conjugar²⁸. 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,

²⁸ São utilizados vários exemplos relacionados com a NATO, EUA, Reino Unido, Caso Iraquiano e Australiano.

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 seleção de dirigentes.

4.1.1. Tipologias de recrutamento

Por recrutamento deve entender-se a origem dos candidatos às funções de direção. Quer isto dizer que o recrutamento delimita o universo dos candidatos a funções de direção, podendo restringir o acesso às funções de direção 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, ou não, o recrutamento de candidatos externos à própria Administração (Quadro abaixo).

QUADRO 4-4: SISTEMAS DE RECRUTAMENTO

	Quanto à origem	Características
Proveniência dos Dirigentes	Recrutamento predominantemente fechado <i>(interno à AP)²⁹</i> Alemanha, França, Portugal	O dirigente provém, regra geral, de uma carreira administrativa, podendo ou não, ser de direção. É valorizado o desempenho de funções anteriores na Administração e um mínimo de requisitos que podem passar pela experiência adquirida. O desempenho de funções de direção 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 objetivo é aumentar a competição e selecionar o melhor candidato, seja ele já funcionário da Administração, ou não.

Fonte: construído pelo próprio (2008)

²⁹ Com as reformas *managerialistas* os países que adotaram estas tipologias 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 direção, considerando um determinado perfil e um conjunto de requisitos que determinam a proveniência dos candidatos, a seleção está relacionada, como se verá de seguida, com os critérios que determinam a escolha de um dirigente.

4.1.2. Tipologias de seleção

A seleção dos dirigentes varia entre modelos mais politizados e discricionários e modelos meritórios / profissionais. Existe ainda a possibilidade de combinar ambos os critérios dando origem a modelos híbridos, cuja essência e genuidade é difícil de determinar. Assim, em função dos critérios usados, são adotadas diferentes tipologias de seleção (Quadro abaixo).

QUADRO 4-5: CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE SELEÇÃO

Tipologias de seleção	Características
<p>Modelo Político <i>(França, Portugal)</i></p>	<p>O Ator político tem total discricionariedade para escolher qualquer pessoa para as funções de direção. Uma Administração Pública politizada preconiza um sistema de direção pública em que os dirigentes públicos são selecionados com base em critérios de confiança política ou pessoal. Favorece a existência de sistemas de Patronage (Shepherd, 2007: 4). Normalmente são selecionados dirigentes do mesmo quadrante político e que, portanto, são fiéis ao programa de Governo. O <i>spoil system</i>, na medida em que é desprovido de princípios de neutralidade, segue as políticas de governo em cada decisão que seja tomada, 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). Processos de nomeação politizados favorecem a tomada de decisões politizadas (Mulgan, 2007: 571).</p>
<p>Modelo Híbrido <i>(EUA, Reino Unido)</i></p>	<p>O dirigente selecionado, além do domínio técnico deve, também, ter sensibilidade política e servir o Governo e as suas políticas. Neste modelo são selecionados para dirigentes os candidatos de confiança política com mais qualificações. Quer isto dizer que aquele que merecer maior confiança política pode não ser o selecionado se, ainda assim, não possuir os conhecimentos técnicos necessários bem como o contrário.</p>

Tipologias de seleção	Características
	<p>Aberbach e Rockman acreditam que a IMAGE IV é mais verificável nos EUA que noutros locais (1988: 13)</p> <p>Esta tipologia idealiza um serviço público profissional, leal e suficientemente distante do poder político, independentemente da sua índole (Mulgan, 2007). Normalmente o despedimento não é consentido; visa-se independência da Administração face ao poder político.</p> <p>O sistema de mérito procura uma maior eficiência procurando a melhor pessoa, com mais qualificação, para uma determinada função (Peters, 2001). É selecionada a pessoa mais qualificada: “the best man for the correct place” (Shepherd, 2007).</p>
Modelo Profissional / Mérito³⁰	<p>Este modelo visa diminuir as nomeações efectuadas com base no <i>patronage</i>. 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, a crença e o género no sentido de efectivamente prestar serviços públicos que vão ao encontro das legítimas expectativas dos cidadãos. As principais críticas ao sistema meritório, na sua essência, apontam-no como um sistema mecanicista. Os aspectos legais e técnicos definem, <i>a priori</i>, o sentido da decisão pública.</p>

Fonte: Construído pelo próprio (2008)

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.

³⁰ Apesar de também serem relatados níveis de politização, a Alemanha é o país que mais traduz um sistema profissional / de mérito Neuhold, C., Vanhoonacker, S. e Verhey, L. F. M. (2013). *Civil servants and politics: a delicate balance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan..

4.1.3. Tipologias de emprego público em funções de direção

Os dirigentes públicos selecionados [ou nomeados] para o desempenho de funções de direção podem desempenhar funções integradas em carreiras ou postos de direção. No limite os postos de direção podem estar integrados em carreiras. Neste caso os dirigentes, integrados numa carreira são selecionados para o desempenho de funções num determinado posto de direção (Quadro abaixo).

QUADRO 4-6: TIPOLOGIAS DE EMPREGO PÚBLICO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO

	Quanto à prestação das funções	Características
Tipologias de emprego público em funções de direção	Sistema de carreira <i>(career based system)</i>	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). Atualmente este sistema não é representativo.
	Sistema de carreira baseado no posto	Neste sistema os dirigentes desempenham as suas funções num determinado posto mas integrados numa carreira de direção (Ex.: SES nos EUA). 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 direção. Este sistema representa a organização do sistema nos EUA.
	Sistema baseado no posto / posição/ emprego <i>(position based system)</i> Reino Unido, Portugal	Os dirigentes são admitidos para um determinado posto, com um conteúdo profissional definido <i>a priori</i> . Não existe segurança de emprego no exercício da função de dirigente. É comum a existência de contratos de gestão.

Fonte: Construído pelo próprio (2008)

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 (Ex: Os Secretários Permanentes no Reino Unido, no passado).

No sistema de carreira baseado no posto os dirigentes integram, tal como no anterior sistema, uma carreira sendo previsível que se mantenha nela durante toda a sua vida profissional. A principal diferença consiste no facto de, depois de ingressarem na carreira, os dirigentes desempenham as funções de direção integrados em determinados postos. Assim, durante a sua vida profissional os dirigentes mantêm-se na mesma carreira mas desempenham funções de direção em diferentes postos. Por último, no sistema de posto, os dirigentes desempenham funções de direção mas não estão integrados em carreiras sendo recrutados dirigentes para um determinado posto, durante um período de tempo pré-definido.

No quadro abaixo, são descritas as principais configurações político-administrativas que se identificam na Europa e nos Estados Unidos. Tanto o modelo britânico como os EUA detêm, desde finais da década de 70, configurações organizacionais que se aproximam dos ideais dos modelos híbridos.

Quadro 4-7. Modelos de configurações político-administrativas (EUA VS Europa)

Modelo	Características
Modelo continental 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 perspetiva 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, selecionados 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 direção pública é fortemente conotada com um grupo profissional elitista (Shepherd, 2007). Se ao nível político e de alta direção 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 direção 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.
Modelo Britânico	³¹ No modelo britânico o serviço público encontra-se formalmente submetido aos representantes eleitos. É constituído por um importante e poderoso conjunto de profissionais selecionados, ao longo do tempo, através de sistemas meritórios. A independência do serviço público britânico é

Modelo	Características
	<p>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 seleciona 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 objetivos 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 Stream³². De salientar que os candidatos são selecionados essencialmente com base nas competências e na experiência, mais que com base nas qualificações e diplomas formais.</p>
Modelo Americano	<p>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 funcionários encontram-se integrados num sistema de posição ao contrário do modelo</p>

³² Faststream são programas direcionados para funcionários jovens com potencial para assumir funções de direção.

Modelo	Características
	<p>tradicional europeu cuja referência, ao nível do funcionário, é a integração em carreiras³³. 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 <i>pool</i> da qual não costumam fazer parte funcionários públicos, ao contrário do que se verifica no modelo tradicional europeu. Existem, ao nível de direção, 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 <i>Senior Executive Service</i> (SES). O principal objetivo era tornar o sistema de nomeações mais meritório.</p>

Fonte: Ferraz (2008)

O quadro que se segue procura sintetizar os modelos observados em diferentes períodos da história e evidenciar as respetivas características, valores e disfunções.

³³ Com as reformas manageralistas as tradicionais carreiras estão deram já, na generalidade dos casos, lugar a postos de trabalho.

Quadro 4-8.: Evolução dos modelos de seleção e interação de dirigentes públicos, configurações político-administrativas e respectivos valores e disfunções

Modelo de seleção 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 seleção 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 seleção 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 seleção é feita com base em concurso, sem prejuízo para os cargos de direção que continuam muito politizados. Ainda assim os critérios de seleção 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 gestonária	1980 a (...)	Imagem 3 e 4 Modelo adversário	A seleção do dirigente é feita de acordo com os resultados que se pretendem atingir. Os objetivos 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 atores. Além de agentes administrativos os dirigentes têm, também, que ser atores políticos.	Negociação Diversidade Participação Colaboração <i>Empowerment</i> Respeito pela diferença Gestão de conflitos	

Fonte: Adaptado de Ferraz (2008)

Como referido por Ferraz (2008), a realidade que circunda as relações política-administração aparenta assim ser complexa e rica em fenómenos que importa estudar e compreender no contexto, por um lado da evolução dos modelos de Estado e de Administração e, por outro, do desenvolvimento e aprofundamento das democracias contemporâneas. 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, influências essas que 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.

Independentemente dos sistemas administrativos dos países serem mais ou menos politizados ou mais ou menos neutrais e independentes, Page e Wright (1999) salientam que 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. Não admira pois que Behn (1995), no seu artigo “The big questions of public management”, refira que as grandes questões que se colocam à micro-gestão na Administração Pública não são mais do que sub-questões que decorrem da clássica questão que Wilson (1887a) levantou, relativamente à dicotomia política-administração, e que Goodnow (apud Svava, 2001), apesar de considerar a existência de duas funções distintas (conceção e implementação), referiu ser de difícil verificação prática.

Não obstante, a generalidade dos autores que estudaram as relações entre a elite administrava e a elite política (Wilson, 1887a; Carmo, 1987; Peters, 1996; Stillman, 1997; Rosenbloom, 1998; Mozzicafreddo, 2001; Rocha, 2001b; Chevallier, 2002; Ferraz e Madureira, 2006; Pitschas, 2006) identificaram relações de proximidade e de interpermeabilidade mútua, representativas da forma como são selecionados os dirigentes públicos, confirmando a dificuldade em estabelecer uma fronteira nítida entre política e Administração (Behn, 1995; Mulgan, 2007), independentemente do modelo de seleção se basear em critérios de confiança ou de neutralidade/independência.

Por conseguinte, a clássica questão da dicotomia política-administração, apesar de nas palavras de Behn (1995: 317) “infelizmente estar completamente desligada da realidade prática”, remete para outras questões atuais que têm a ver com a compreensão das interações entre política e Administração no contexto do processo de governação, com a confiança no executivo e na Administração, com a transparência, a legalidade, o mérito, a independência, a neutralidade necessária, com a divisão de responsabilidades, entre outras.

Como refere Stivers (2008: 53) “a forma como Dwight Waldo viu a dicotomia política-administração parece tão perdurável como a própria dicotomia em si”. A autora incita, desta forma, a academia a analisar, por ocasião do 60º aniversário da obra *The Administrative*

State, qual a diferença entre os conceitos dicotomia e distinção de forma aprofundada no contexto da ciência política e da ciência da Administração.

Esta é pois uma questão que, apesar de ancestral, continua a suscitar o interesse e debate da academia continuando, para Demir e para Nyhan (2008) a dicotomia a ter relevo, tanto no plano normativo, como no plano teórico-prático.

Ao longo do tempo, o debate tem sido orientado entre dois eixos:

- 1) o da profissionalização da Administração;
- 2) o da politização da Administração.

Numa fase inicial circunscreveu-se, como referido, à questão da dicotomia política-administração, enquanto princípio de institucionalização de uma Administração Pública mais “meritocrática” e fundada em princípios tecnocráticos, a verdade é que as diferentes configurações possíveis entre estes dois eixos colocam, além das questões de legitimidade técnica, questões de legitimidade democrática no âmbito da conceção e implementação de políticas públicas (Ferraz, 2008a). A conceção e implementação de políticas públicas, no contexto das sociedades contemporâneas, devem pautar-se por elevados padrões de legitimidade e representatividade.

Alguns modelos político-administrativos, emergentes na década de 80 [image IV de Aberbach, Putnam e Rockman (1981)], sugerem uma integração, no seio de um modelo híbrido, entre política e Administração, defendendo que, no âmbito da adoção de um modelo desta natureza, a legitimidade democrática seria potenciada já que se conseguiria ter elevados níveis de legitimidade política e de legitimidade técnica.

Todavia, uma análise mais profunda, revela algumas dificuldades se considerarmos que alguns dos principais valores representativos tanto da legitimidade política (confiança política) como da legitimidade técnica (imparcialidade e neutralidade), são contraditórios entre si. Tal significa que, dificilmente, se conseguirão conciliar ambos estes valores em elevadas quantidades.

Esta questão remete-nos para a problemática de saber qual o modelo político-administrativo que melhor serve a operacionalização das políticas públicas, em particular no contexto da governança. Este modelo assenta nos pressupostos de que a sociedade civil deve assumir mais responsabilidades no processo de conceção e operacionalização das políticas públicas. O significado do conceito vai para além da governação, implicando uma alteração na forma de governar, face à crescente complexidade dos estados contemporâneos e dos problemas que estes enfrentam.

4.2 O papel do dirigente público na prossecução do interesse público no contexto dos novos *paradigmas* de Administração

A conceção clássica da relação entre política e Administração preconizava que a Política tinha a ver com a realização de escolhas, enquanto a Administração com a sua implementação e aplicação, o que implicaria a existência de conhecimentos técnicos especializados, em ordem a produzir os resultados esperados. Até à II.^a Guerra Mundial a dicotomia política-administração contribuiu para o desenvolvimento institucional e identidade da Administração. Após a II.^a Guerra Mundial as críticas a esta dicotomia intensificaram-se e muitos autores adjetivaram-na como “infundada”, “falsa”, “ingénua” ou mesmo “morta” (Fesler e Kettl, 1991; Fox e Miller, 1995; Henry, 1987; Long, 1954; Rainey, 1990 apud Demir e Nyhan, 2008).

Todavia, a utilidade teórica e mesmo a força normativa com que ainda aparece nalgumas configurações administrativas faz com que a dicotomia não desaparecesse e, pelo contrário, continuasse a suscitar o debate defendendo-se que, para se efetivarem responsabilidades é necessário que algumas atividades sejam realizadas por políticos e certas atividades realizadas por *public officials*, mantendo-se em esferas separadas para assegurar a responsabilização democrática e técnica (Demir e Nyhan, 2008).

A questão que hoje se pode colocar, no contexto da evolução dos modelos de Administração e dos processos de governação, sustentados em redes participadas, tem a ver com o papel a desempenhar pelos dirigentes públicos na definição e operacionalização das políticas públicas, em particular num contexto crescente de participação e cidadania ativa (Ferraz, 2013).

Tal exercício reveste um carácter muito importante na medida em que permite perspetivar qual o perfil do dirigente que se pretende se instituírem reformas na Administração que propiciem a adoção destes novos modelos de Administração.

De acordo com Pierre e Peters (2005), a particularidade da governança assenta em quatro elementos: a articulação dum conjunto comum de prioridades sociais; a coerência e coordenação de objetivos; a orientação da sociedade para esses objetivos; e a responsabilização (*accountability*). Assim, atendendo às características dos modelos de Administração emergentes no seio deste *paradigma*, é de esperar que o perfil e tarefas do dirigente passem por:

Agregar preferências sociais

O dirigente público deve ser conhecedor dos principais problemas do sector de atuação em que exerce funções. Além de ser conhecedor destes problemas deve também saber quais são as preferências sociais que os

cidadãos têm para resolver esses mesmos problemas. Neste sentido deve identificar as necessidades de atuação dos poderes públicos e definir estratégias que vão ao encontro das preferências dos diferentes interessados.

Fomentar a participação em rede

Os dirigentes públicos devem ser capazes de influenciar a participação do cidadão, de forma individual ou coletiva, na definição do interesse público e na sua operacionalização, através da criação de redes de cooperação em que os mesmos participem.

Moderar e conciliar interesses

Se uma das novas tarefas dos dirigentes públicos passa por fomentar a participação de diferentes Atores sociais na conceção e implementação das políticas públicas é expectável que surjam, desses Atores, interesses e pontos de vista antagónicos. Ao dirigente público caberá, neste contexto, o papel de moderador

Construir consensos

Além de moderar e conciliar interesses o dirigente público deverá apresentar soluções abrangentes que gerem o máximo de consenso entre os intervenientes. O resultado final deverá corresponder a políticas públicas e decisões nas quais se revejam todos os atores.

Garantir a representatividade de todos os interessados

No contexto da construção e implementação participada de políticas públicas é natural que, nas redes de cooperação, não estejam representados todos os interessados ou, ainda que representados, não tenham o mesmo poder representativo ou negocial. Neste sentido o dirigente público deverá garantir que o resultado final seja representativo da vontade social, independentemente de ter ou não participado na definição da política. Esta tarefa é tão mais importante quanto menores forem os níveis de educação e cidadania de um país.

Garantir a neutralidade e independência das propostas

É sabido que, no âmbito das redes de cooperação, os intervenientes podem ter interesses antagónicos e procurem maximizar os seus benefícios individuais ou grupais. Neste contexto importa que o dirigente público seja o garante de que a participação pública não prejudique a neutralidade e independência das propostas apresentadas.

Assegurar a transparência dos processos participativos

Para que a participação pública seja efetiva a Administração Pública necessita de ser duplamente transparente: 1) facultando a informação administrativa necessária para que os diferentes Atores possam efetivar a sua participação; 2) que todo o processo de participação seja público e transparente para que não se confunda com o exercício de atividades de *lobbying* que visem a prossecução de interesses particulares não coincidentes com o interesse público.

Dinamizar a informação e o conhecimento

O dirigente público, no âmbito de processos participativos, deve potenciar o *empowerment* dos cidadãos / grupos sociais através da disponibilização de informação e conhecimento que possam usar no âmbito da sua participação

Comunicar

Esta é uma tarefa nuclear, transversal a todas as outras. O dirigente público deve comunicar de forma eficiente e eficaz, para diferentes públicos. Quer isto dizer que a comunicação deve chegar aos diferentes públicos, com diferentes necessidades e qualificações, de modo a que, a cada nível, os cidadãos possam participar (veja-se o exemplo de alguns países que constroem 3 ou mais documentos administrativos do orçamento de Estado: para profissionais, para cidadãos com elevados níveis de qualificação; para cidadãos com baixos níveis de qualificação).

A transição do modelo de Administração burocrático, para os modelos gestionários acarretaram algumas mudanças na forma como o serviço público era prestado. Hoje, no contexto da evolução para o *paradigma* da Governança e do *New Public Service* espera-se uma cada vez maior cidadania ativa, consubstanciada na participação pública dos cidadãos.

É, pois, de perspetivar algumas mudanças na forma como os serviços públicos formulam atualmente as suas decisões e, por conseguinte, mudanças também ao nível das tarefas e perfis dos funcionários da Administração, em particular dos dirigentes públicos.

O aprofundamento das democracias contemporâneas não se compadece com os resultados obtidos pela transição do modelo burocrático para o modelo liberal, assente nas doutrinas gestionárias. Vários autores apelam, de alguns anos a esta parte, à transição do modelo do *New Public Management* para o *New Public Service / Governança*. Independentemente do modelo de Administração vigente nos diferentes períodos da história administrativa constata-se que a dicotomia entre política e Administração esteve sempre presente no âmbito do debate acerca das configurações político-administrativas. Na realidade, verificou-se que qualquer solução extrema traria sempre problemas de legitimidade democrática, sejam eles provenientes da esfera política ou da esfera técnica. Por esta razão alguns autores reclamaram o falhanço do modelo burocrático em construir uma Administração Pública efetivamente neutral e independente do poder político. A verdade é que algumas das reformas empreendidas em diversos países, com base no modelo que sucedeu ao modelo burocrático – o *New Public Management* - foram não tão bem sucedidas como esperado. Apesar do modelo, tal como a burocracia tradicional, prever uma maior profissionalização da gestão pública e uma maior separação entre o poder político e o poder administrativo, o cumprimento desse objetivo falhou. Vários dos autores citados observam relações de interdependência e inter-permeabilidade entre Atores políticos e administrativos no contexto pós-reformas gestionárias.

A abordagem da Governança e o modelo do *New Public Service* parecem retirar importância a esta dicotomia uma vez que colocam no centro da construção e implementação das políticas públicas o cidadão e a sociedade civil. Pelo facto de o modelo privilegiar uma participação ativa, da comunidade de interessados, no processo de tomada de decisão pública, o papel dos dirigentes públicos altera-se substancialmente passando a ter um perfil distinto de tarefas e competências que devem assegurar uma participação pública informada, consensual, transparente, isenta, representativa e neutral.

4.3 A seleção de dirigentes públicos em Portugal

Apesar da questão acerca do relacionamento entre os Atores políticos e os Atores administrativos ser colocada há vários séculos é, pelo menos, desde o final do século XIX que a mesma é analisada de um ponto de vista mais científico tendo, para tal, muito contribuído Wilson (1887a) com a sua publicação "The Study of Administration". Apesar do intenso debate que surgiu desde então, com algum ânimo (mas pouca profundidade), a verdade é que continua a não existir unanimidade quanto à melhor configuração político-administrativa; se uma configuração mais política, e próxima dos valores de confiança, se mais profissional e, portanto, mais próxima da neutralidade e independência (Ferraz, 2008b; Ferraz, 2009; Madureira e Ferraz, 2010).

Se quanto aos modelos extremos se verifica uma elevada descrença, não se perspetivando hoje uma total separação entre política e Administração, tal como Wilson a havia concebido, já no que respeita aos modelos híbridos, que combinam os dois critérios anteriormente referidos, a doutrina é mais consensual, admitindo que a convergência de critérios, que deem origem a uma configuração híbrida produz potencialmente melhores efeitos na prossecução do interesse público (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Aberbach e et al., 1988; Hart e Wille, 2006; Noordegraaf, 2007; Ferraz, 2008b; Lee e Raadschelders, 2008; Ferraz, 2009).

Em Portugal, Jalali, Silva, Moreira, Kopecký e Mair (2012) sugerem uma revisão dos níveis de *patronage* conferidos ao país na medida em que, apesar de se constatar a prática na Administração Portuguesa, com particular incidência no Ministério da Justiça (excetuam-se os Tribunais que se encontram em situação oposta), consideram os autores, o *patronage* é hoje menor que no passado e orientado para alcançar objetivos de políticas definidas pelos Partidos / Governos.

A grande questão que se coloca é, porém, mesmo no âmbito dos modelos híbridos, onde se situa a fronteira entre política e Administração. Em Portugal, o Estatuto do pessoal dirigente tem, desde a Revolução dos Cravos, sofrido várias alterações.

A Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho, 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:

- a) O cargo de diretor-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 subdiretor-geral ou equiparado é provido por despacho do Ministro competente, sob proposta do diretor-geral, devendo a escolha recair em indivíduos de reconhecida competência e que possuam experiência válida para o exercício das funções;
- c) Os cargos de diretor de serviço e de chefe de divisão ou equiparados serão providos por despacho do membro do Governo competente, sob proposta do diretor-geral, de acordo com o disposto nos números seguintes.

O recrutamento para os cargos de diretor de serviço e de chefe de divisão ou equiparados fazia-se de acordo com as seguintes regras:

- a) Diretores de serviço, de entre chefes de divisão e assessores;
- b) Chefes de divisão, de entre assessores e técnicos superiores principais.

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. 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.

Por sua vez, o **Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro** previa que o recrutamento para os cargos de diretor de serviços e chefe de divisão era feito, por escolha, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos:

- 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, respetivamente, de lugares de diretor de serviços ou chefe de divisão.

O recrutamento para o cargo de diretor de serviços poderá ainda ser feito de entre chefes de divisão.

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 respetivo aviso de abertura. A confiança política nos dirigentes da Administração acentua-se, possibilitando a contratação de altos dirigentes públicos de fora da Administração Pública.

Já a Lei n.º 49/99 de 22 de Junho, estabeleceu o sistema de concurso para os cargos de diretor de serviços e chefe de divisão ou equiparados aos quais se podem candidatar funcionários que reúnam cumulativamente os seguintes requisitos

- 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, respetivamente, de lugares de diretor de serviços ou chefe de divisão.

O recrutamento para o cargo de diretor 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 diretor 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 serviço por um ano. Nos casos de criação de serviços, o primeiro provimento dos cargos de diretor de serviços e chefe de divisão pode ser feito por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano. Além das potenciais dificuldades associadas à reduzida base de recrutamento de alguns cargos de direção (Ex.: diretores de serviços), o estatuto não exigia formação profissional prévia para o exercício de cargos, pese embora fosse comum valorá-la nos critérios do procedimento concursal de seleção.

Com a Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, foi introduzida, pela primeira vez a necessidade de aproveitamento em curso de alta direção como requisito para o desempenho de funções de direção. Os titulares dos cargos de direção 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.

A Lei n. 2 /2004 é, 3 anos depois, alterada pela Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto. O diploma introduz novas regras para as nomeações dos dirigentes da Administração Pública Portuguesa, em função do nível e grau de direção e introduz o mecanismo de concurso para alguns cargos de direção superior. Paralelamente ao Estatuto do pessoal dirigente são criados novos instrumentos de gestão da alta direção pública como as Cartas de Missão, ou o Quadro de Avaliação e Responsabilização, onde se estabelecem os objetivos a prosseguir pelos dirigentes superiores.

Três anos depois, a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, atualiza as competências dos dirigentes em matéria fiscal (OE2009). Não procede a alterações relevantes no Estatuto do Pessoal Dirigente. Sucede, 2 anos depois, a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, que aprovou o Orçamento de Estado para 2010, alterando o artigo 21.º do EPD, alterando a constituição do júri para cargos de direção intermédios de 3º grau ou inferior. Revoga também o artigo 29º do EPD, na versão de até aí vigente.

Novamente três anos depois, a Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, cria a CReSAP. Pela primeira vez na história administrativa portuguesa, os dirigentes superiores passam a ser designados por concurso público. Com a Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto, que alterou o artigo 1º, nº5 do EPD, são identificadas as áreas em que não se aplicava o EPD, acrescentando o Gabinete Nacional de Segurança, além dos já previstos Sistema de Informações da República Portuguesa e do serviço que tenha por missão assegurar a gestão do sistema prisional. Acresceu este normativo ainda, ao mesmo artigo, os seguintes números:

“6 - Os titulares dos cargos de direção superior dos serviços e organismos do Ministério da Justiça que devam ser providos por magistrados judiciais ou por magistrados do Ministério Público são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área da justiça.

7 - O titular do cargo de direção superior de 1.º grau da Autoridade Nacional de Proteção Civil quando provido por oficial das Forças Armadas ou das forças de segurança, assim como os titulares dos cargos de direção superior dos serviços e organismos do Ministério da Administração Interna quando, nos termos dos respetivos diplomas orgânicos ou estatutários que expressamente o permitam, sejam efetivamente providos por magistrados judiciais ou por magistrados do Ministério Público, são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

8 - As designações realizadas nos termos do n.º 6 e do número anterior operam sem necessidade de recurso a procedimento concursal, em regime de comissão de serviço, por um período de três anos, renovável por igual período, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 18.º e 19.º da presente lei.»

A Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, designadamente os artigos 18.º, 19.º e 27.º, assim como os Estatutos da CReSAP, reforçando os poderes da CReSAP ao nível da avaliação curricular e “da adequação das competências das personalidades indigitadas para exercer cargos de gestor público ou cargos a estes equiparados a qualquer título”. Revê ainda a composição dos júris da CReSAP e da Bolsa de Peritos. A alteração legislativa, possibilitou à CReSAP optar ainda pela aplicação de outros métodos de seleção previstos para o estabelecimento de vínculos de emprego público na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, alterada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro

Face a alguns casos noticiados nos media, esta alteração explicitou ainda “O dever de sigilo comporta, designadamente, a obrigação de não divulgação pública dos factos, circunstâncias e critérios do júri, bem como da identidade dos candidatos até à decisão final de designação”. A lei revoga ainda a disposição que referia que:

os peritos que integram a bolsa de peritos são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e daquele que detenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que se encontrem vinculados, sob proposta da Comissão, pelo período de um ano, renovável até ao limite de três anos

Passando a dispor que:

Junto da Comissão funciona uma bolsa de peritos, composta por 20 a 50 membros, designados de entre trabalhadores em funções públicas com reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, que apoiam a Comissão em matérias técnicas específicas e participam nos júris dos procedimentos concursais para cargos de direção superior na Administração Pública.

Para efeitos do disposto no número anterior, 10 /prct. da bolsa de peritos é obrigatoriamente integrada por técnicos indicados pela Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), de entre personalidades que nela desenvolvam funções de formação.”

No quadro que se segue são apresentadas as principais alterações ao Estatuto do Pessoal Dirigente.

Quadro 4-9: Evolução do Estatuto do Pessoal Dirigente em Portugal

Normativo legal
Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho
Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro
Lei n.º 49/99 de 22 de Junho
Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro
Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto
Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro
Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril
Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro
Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto
Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro

Fonte: Construído pelo próprio

Se a administração pública portuguesa pouco adotou 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 direção pouco mudou até ao final da primeira década dos anos 2000, continuando os dirigentes públicos a ser escolhidos essencialmente por critérios de políticos. Com a entrada em vigor Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, pela primeira vez na história portuguesa, os dirigentes superiores passam a ser designados por concurso público.

O estatuto do pessoal dirigente vigente atualmente mantém a diferenciação dos cargos de direção em dois níveis (ou mais), cada um com dois graus (nos 2 primeiros níveis, tal como a OCDE recomenda³⁴ e como vinha já sendo prática:

Nível 1: Direção superior / Top Public Service

1º Grau: Diretores Gerais, Secretário-geral, Inspetor-geral ou Presidente;

2º Grau: Subdiretor Geral, Adjunto de secretário-geral, Subinspetor Geral, Vice-Presidente e Vogal de Direção

Nível 2: Direção Intermédia / Top Management Service

³⁴ 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.

1º Grau: Diretor de Serviços

2º Grau: Chefe de Divisão

A problemática da seleção de dirigentes tem sido constantemente debatida, mesmo no âmbito do *paradigma* do procedimento concursal (Asensio, 2002). Porém poucas foram as conclusões objetivas e práticas alcançadas. Um trabalho realizado por Patrícia Silva, onde são analisadas cerca de 11.000 nomeações para a Administração Pública entre 1995 e 2009, sugere fortes influências político-partidárias nas nomeações realizadas, em particular quando se verificam que as motivações de recompensa no final dos mandatos e na antecipação de eleições, apontando para a existência de objetivos de captação de votos e de vantagens eleitoral (Silva, 2014).

No presente trabalho, pretende-se, analisar a forma como têm sido escolhidos os dirigentes da Administração Pública, centrando a análise nos fatores de profissionalização e politização, no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração e explorar, no âmbito do estatuto do pessoal dirigente, em Portugal, as relações com a evolução do modelo burocrático para o modelo do *New Public Management* e deste para o modelo neo-Weberianismo / Burocracia liberal ou *Nova Governança*.

Como já referido, o modelo de Administração Pública escolhido para promover a prossecução do interesse público e a responsabilização não é indiferente quanto aos princípios administrativos de centralização VS descentralização, de coordenação e controlo VS delegação e liberdade de gestão. Dependendo da escolha, existirá maior ou menor centralização, maior ou menor coordenação e maior ou menor controlo por parte dos atores políticos e administrativos nas decisões tomadas pela Administração e pelos seus dirigentes.

Consequentemente, as formas de efetivar responsabilidades, sejam elas políticas ou administrativas, pelos resultados alcançados, é também distinta. Assim, uma maior ou menor centralização, uma maior ou menor coordenação e um maior ou menor controlo, por parte dos atores político-administrativos, pressupõe distintas configurações organizacionais, com distintas configurações político-administrativas e, também, distintos pressupostos de seleção e responsabilização de dirigentes públicos (quadro abaixo).

Quadro 4-10. Características dos Modelos de Administração

	MODELO BUROCRÁTICO	NEW PUBLIC MANAGEMENT	NEO-WEBERIANISMO / BUROCRACIAL LIBERAL
PRESSUPOSTOS DE FUNCIONAMENTO	Modelo hierarquizado, centralizado que promove a coordenação a partir do topo procurando garantir mecanismos de controlo	Descentralização, delegação, contratualização de objetivos	Maior centralização, coordenação e controlo com vista a minorar os excessos de estruturas demasiado autónomas
CONFIGURAÇÃO ORGANIZACIONAL	Hierarquizada, piramidal	Flexível - horizontal	Combinação de estrutura hierarquizada com alguns níveis de autonomia e responsabilização
MODELO DE SELEÇÃO DE DIRIGENTES	Nomeação política (confiança)	Concurso (Mérito)	Híbrido: critérios políticos e administrativos
RESPONSABILIZAÇÃO	Pelo cumprimento de regras e procedimentos Política, no âmbito do ciclo eleitoral (renovação ou não das Comissões de Serviço)	Pelo cumprimento de resultados, no âmbito dos contractos de gestão e do ciclo de gestão (avaliação de resultados / por objetivos)	Híbrida / partilhada, procurando conciliar as vantagens de ambos os modelos Política e profissional

Fonte: Construído pelo próprio

Assim, associado ao modelo Burocrático, hierarquizado e centralizado, assente numa configuração organizacional piramidal, esteve a nomeação política dos dirigentes e uma consequente responsabilização pelo cumprimento de regras, procedimentos, orientações políticas ou normas e, primordialmente, no âmbito do ciclo eleitoral, já que as nomeações eram políticas (não necessariamente consentâneo com o perspetivado em teoria).

Com a reforma do modelo burocrático e o surgimento do *New Public Management*, que se tornou o modelo hegemónico numa parte significativa dos países ocidentais, sem prejuízo para as particularidades de cada um (Lane, 2000; Drechsler, 2005; Pollitt e Homburg, 2007; Kickert, 2011), os pressupostos da responsabilização dos dirigentes passaram a estar ligados ao cumprimento de resultados (Hoggett, 1991), formalizados em contratos de gestão (em Portugal através de instrumentos como as Cartas de Missão, o QUAR e o SIADAP), com primazia para os valores da descentralização, da liberdade de decisão e da desregulação. A responsabilização é, pois, feita em função do cumprimento de

determinados resultados, contratualizados previamente com o poder político (Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013).

Moura (2004: 416) defendeu que a responsabilização de toda a cadeia hierárquica pressupõe que “os cargos dirigentes não sejam reservados, salvo raras exceções, a pessoal da confiança política dos eleitos ou governantes, assim se evitando a politização da Administração Pública e motivando os funcionários com a possibilidade de ocuparem os lugares de direção em função do seu mérito e não das suas convicções políticas”.

Já no âmbito do modelo neo-weberiano / Burocracia Liberal, que critica a excessiva a descentralização, descoordenação e desregulação da Administração, com um conseqüente reduzido controlo por parte do Estado (Drechsler, 2005) [não por falha do modelo, mas por omissões dos Governos na sua implementação], parece privilegiar-se modelos mais “tradicionais”, assentes na centralização, coordenação e controlo pela Administração e poder político (Drechsler, 2005; Giugale, 2015b), conforme parecem indicar algumas das decisões tomadas pelo atual governo no âmbito da implementação do PREMAC e do parecer prévio à contratação de serviços acima dos 5000 euros (sem iva).

Se no âmbito do modelo do burocrático os dirigentes tendiam a ser selecionados, na prática, por critérios políticos e a sua responsabilização aferida pelo cumprimento das regras, orientações e procedimentos, no contexto temporal do ciclo eleitoral, com o *New Public Management* a seleção passa a estar mais profissionalizada (Jalali e Silva, 2013) e assente em critérios profissionais (concursos públicos) e a responsabilização a ser efetuada em função dos resultados alcançados, por comparação aos contratualizados, apesar de em Portugal a tendente profissionalização das funções de direção se dar somente em 2011 com um novo Governo e o *paradigma* de responsabilização estar ainda longe do idealizado³⁵. Atente-se que, com a aprovação do estatuto do pessoal dirigente, em Dezembro de 2011, os dirigentes passam a ser selecionados por concurso³⁶ efetuado pela *Comissão de*

³⁵ Conforme demonstra inquérito realizado em 2011 e que conclui que apenas 3 dirigentes cessaram a sua comissão de serviço por via da avaliação do desempenho (entre os mais de 1700 respondentes).

³⁶ Não se aplica aos cargos dirigentes:

- a) Dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, e aos tribunais;
- b) Das Forças Armadas, das forças e serviços de segurança e dos órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, nos termos definidos pela Lei de Segurança Interna, bem como Sistema de Informações da República Portuguesa e do serviço que tenha por missão assegurar a gestão do sistema prisional;
- c) Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino;
- d) Dos órgãos de gestão dos estabelecimentos do sector público administrativo de saúde;

Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há pelo menos 12 anos (1ºGrau) ou 8 anos (2ºGrau), vinculados ou não à Administração Pública, “com competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções” (Lei n.º 64/2011).

O artigo 11.º da Lei n.º 64/2011, estabelece que são competências da CReSAP, entre outras:

- a) “a) Estabelecer, por regulamento, as regras aplicáveis à avaliação de perfis, competências, experiência, conhecimentos, formação académica e formação profissional aplicáveis na seleção de candidatos a cargos de direção superior na Administração Pública;
- b) Proceder, mediante iniciativa dos departamentos governamentais envolvidos, à abertura e desenvolvimento dos procedimentos de recrutamento para cargos de direção superior na Administração Pública, de acordo com os perfis genericamente definidos naquela iniciativa;
- c) Estabelecer os métodos de seleção a aplicar nos procedimentos concursais, garantindo sempre a realização de avaliação curricular e entrevista de avaliação, podendo ainda optar pela aplicação de outros métodos de seleção previstos para o estabelecimento de relações jurídicas de emprego público no regime de vinculação, de carreiras e de remuneração dos trabalhadores que exercem funções públicas;
- d) Apoiar a elaboração e o desenvolvimento da política global e sectorial com incidência nos quadros de direção superior da Administração Pública e participar na sua execução;
- e) Promover atividades de pesquisa e de informação relativamente a personalidades que apresentem perfil adequado para as funções de cargos de direção superior na Administração Pública;
- f) Promover as boas práticas de gestão e ética para titulares de cargos de direção superior na Administração Pública;
- g) Promover a aprovação e adoção de princípios orientadores para códigos de conduta destinados a titulares de cargos de direção superior na Administração Pública;
- h) Cooperar com organizações de âmbito internacional, comunitário e demais órgãos congéneres estrangeiros em matérias de recrutamento e seleção na Administração Pública e de boas práticas e códigos de conduta dos cargos de direção superior;

e) Do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por força de disposição legal própria, tenham de ser providos por pessoal da carreira diplomática ou para cujo provimento tenha sido escolhido pessoal da mesma carreira ou que sejam exercidos nos serviços externos;

f) Integrados em carreiras.

- i) Cooperar com entidades públicas e privadas de níveis nacional, regional e local em matérias de recrutamento e seleção na Administração Pública e de boas práticas e códigos de conduta dos cargos de direção superior.”

Acresce ainda a competência conferida à CReSAP, nos termos do Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, de proceder à avaliação curricular, não vinculativa, sobre a adequação das competências dos candidatos designados para o exercício de cargos de gestor público. Numa tentativa de efetuar uma avaliação objetiva, quer dos gestores públicos, quer dos dirigentes, a CReSAP definiu os seguintes critérios:

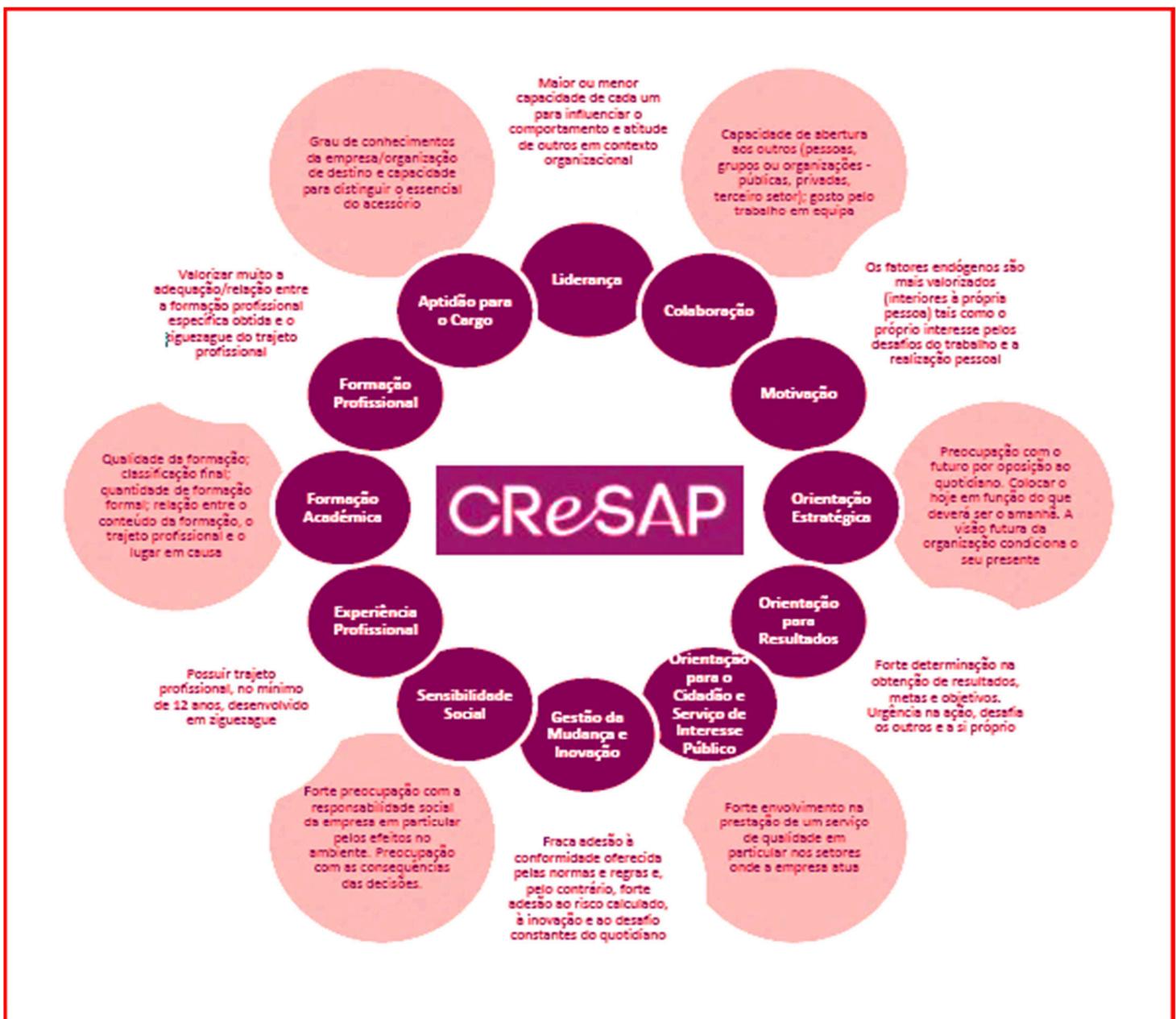


Figura 4-2: Competências em Avaliação

Fonte: CReSAP, 2016

Considerando que algumas das reformas empreendidas na A.P. portuguesa hoje aproximam o nosso modelo de Administração ao modelo neo-weberiano, e atento o novo regime de seleção de dirigentes em vigor com a aprovação da Lei nº 64/2011, importa refletir acerca de uma configuração político-administrativa que promova não só a profissionalização dos dirigentes mas, também, a sua responsabilização, num quadro de aparente (neo)burocratização da gestão onde se pretende eliminar alguma discricionariedade e liberdade, “excessivamente” promovidos pelos ideais de descentralização, desregulação e autonomização do *New Public Management*. A esse nível, Portugal está em linha com os principais países ocidentais e com os autores que têm criticado o reduzido controlo e coordenação central, decorrentes da adoção do *New Public Management*. Todavia, não esqueçamos, que o modelo de responsabilização por objetivos assenta na capacidade do dirigente influenciar o sentido dos resultados e, portanto, para ser plenamente responsabilizado, deve dispor da necessária autonomia (política), no quadro de estruturas mais próximas das que se identificaram quando se falou do *New Public Management* (ver Figura acima e Quadro abaixo).

Ao invés, com nomeações políticas, ou excessiva centralização, será difícil responsabilizar por resultados, já que os dirigentes tenderão, a argumentar que os objetivos profissionais e de gestão não foram alcançados, por via das interferências políticas e/ou condicionalismos políticos / ausência de recursos sendo, neste caso, a responsabilização política e o modelo de seleção o da nomeação.

Recorda-se, porém, que se presume que um dirigente superior, ao se candidatar a uma função de direção, aceita os objetivos e orientações que lhe são fixados, no quadro de um conjunto de recursos orçamentais e humanos que lhe devem ser dados a conhecer.

Identificação de problemas e necessidades

QUADRO 4-11.: PROBLEMAS E NECESSIDADES NO ÂMBITO DA DIREÇÃO PÚBLICA

Problemas identificados em 2008 (Ferraz, 2008: 63-64)	Necessidades em 2008 (Ferraz, 2008: 63-64)	Situação atual e necessidades
Elevado peso das nomeações políticas: as formas e métodos de recrutamento e seleção 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	Pese embora do ponto de vista formal se tenha instituído a prática do concurso, várias têm sido as acusações dos media e da oposição ao Governo, particular do Dr. Passos Coelho de os concursos serem politizados. Verifica-se, porém, que, não avaliando para já este aspeto, que há um aumento da transparência por via da publicitação dos candidatos selecionados ou nomeados, assim como um maior

Problemas identificados em 2008 (Ferraz, 2008: 63-64)	Necessidades em 2008 (Ferraz, 2008: 63-64)	Situação atual e necessidades
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 selecionado 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 seleção	controlo sobre o mérito ou demérito. Este tem sido um dos aspetos mais criticados no âmbito do atual EPD. Apesar das alterações recentemente produzidas (Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro), estão ainda por aferir os seus impactos. A principal acusação advém de perfis ajustados a determinadas personalidades ou a candidatos que ocupavam já o cargo em regime de substituição.
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 Criação de uma política integrada de gestão de dirigentes públicos que contemple o recrutamento, a seleção, a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento e a cessação das funções de direção	Não está previsto legalmente a existência de deveres relativos à cessão no cargo ou a períodos de transição
Inexistência de uma estratégia de gestão dos cargos de direção	Criação de uma política integrada de gestão de dirigentes públicos que contemple o recrutamento, a seleção, a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento e a cessação das funções de direção	Pese embora se tenha investido a partir de 2011 na área do recrutamento, poucos têm sido os esforços no sentido de integrar a política de seleção de dirigentes com a formação, a avaliação, a promoção, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento e ou cessação das funções dos dirigentes

Construído pelo próprio

4.4 A seleção de dirigentes públicos: das legitimidades

Tyler (apud Catlaw e Hu, 2009b) define legitimidade como "uma propriedade psicológica de uma autoridade, instituição ou organização social que leva aqueles que estão

em contacto com o conceito a acreditar que é conveniente, adequado e justo". Em particular, a avaliação da "justiça" é essencial para a legitimidade de autoridade (Jost e Major, 2001). O conceito remete para um comportamento tido como legítimo, levando à afirmação do que é legítimo através do reconhecimento dessa justiça. Poder-se-iam identificar vários tipos de legitimidade. Autores como Considine e Afzal (2011), Craig (2012) e Demir e Nyhan (2008) destacam tanto a participação, como a imparcialidade das partes enquanto elementos de um sistema de direito democrático, assim como princípios como os da igualdade, equidade, transparência, justiça, racionalização do trabalho administrativo, entre outros, como critérios de legitimação.

Para os efeitos do presente estudo, adotam-se os constructos de legitimidade dos autores Demir e Nyhan (2008), podendo conotar-se a legitimidade a:

- Legitimidade técnico-profissional, composta por três constructos:
 - Capacidade técnica
 - Neutralidade
 - Hierarquia

Assenta nas regras formais, nos procedimentos técnicos. Traduz-se na capacidade dos intervenientes do processo de governação deterem os conhecimentos técnicos necessários ao alcance dos melhores resultados para o cidadão e para a sociedade;
- Legitimidade política (democrática), composta por dois constructos:
 - Liderança política
 - Supervisão legislativa

Assenta no papel dos parlamentos e políticos eleitos democraticamente, para prosseguirem objetivos e fins públicos e fiscalizarem a atuação pública.

Se por um lado não existem dúvidas, no plano formal, de que os políticos eleitos são detentores de legitimidade política, conferida por processos eleitorais democráticos e a Administração Pública de legitimidade técnica, conferida por recrutamentos isentos e baseados em critérios de mérito, por outro, na prática, a fronteira ténue entre as tarefas incumbidas à esfera política e à esfera administrativa, dificultam uma total e clara separação entre política e Administração levantando, pelo menos ao nível da configuração dos sistemas de direção, questões de legitimidade técnica e política, em particular quando se analisam as configurações político-administrativas.

4.3.1. A legitimidade Técnico-profissional

A partir do final dos anos 30, nos EUA, a ASPA, associação criada em 1939 com a intenção de organizar um código de ética profissionalizante para a Administração americana. Porém, só nos anos 70 é que se registaram alguns progressos, passando a partir daí a ser um tema central no debate sobre se a administração pública, tendo o primeiro código de ética sido aprovado apenas em 1984 (Svara, 2014). Este instrumento decorre da necessidade de profissionalizar a administração (Catlaw e Hu, 2009a).

A legitimidade técnica deriva dos conhecimentos e capacidades dos funcionários em complementar, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, conhecimentos especializados de que os políticos eleitos geralmente não dispõem (Kellner, 1981; Dowding, 1995; Aberbach e Rockman, 2000; Denhardt e Denhardt, 2007; Ferraz, 2008a; Catlaw e Hu, 2009a). A legitimidade técnica, enquanto requisito para a prossecução do interesse público, deriva do modelo tradicional de Administração (Rocha, 2009). No âmbito deste modelo, a neutralidade e independência política da Administração são também fatores que influenciam positivamente a legitimidade técnica já que preveem uma independência técnica face às potenciais pressões do poder político (Rato e Ferraz, 2008; Peters, 2010). Nesta medida os regimes de emprego público tradicionais protegiam os funcionários da Administração destas pressões através de estatutos profissionais que lhes conferiam alguma imunidade face ao poder político (Ferraz, 2008a). No contexto do modelo tradicional de Administração importa realçar que a legitimidade técnica estava indexada ao princípio da legalidade (Musonda, 2006; Catlaw e Hu, 2009a).

Alguns autores sugerem que um foco excessivo na legitimidade técnica ou no profissionalismo pode conduzir à captação do poder político pela burocracia assim como à criação de resistências à mudança (Murphy, 1997), conduzindo a um modelo burocrático ossificado.

4.3.2. A legitimidade Política

Em democracia a legitimidade política decorre de processos eleitorais dos quais resultam a eleição dos representantes de um povo – governo - de acordo com princípios democráticos, devendo os políticos eleitos promover, com autoridade delegada, o interesse público e ser responsabilizados perante o eleitorado pelos resultados alcançados (Mozzicafreddo, Guerra, Margarida e Quintela, 1991). Essa legitimidade, conferida pelo processo eleitoral ao poder político, é delegada através de nomeações políticas baseadas em critérios de confiança política, para os dirigentes da Administração Pública (Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013).

Acresce que, no contexto do aprofundamento das democracias, a legitimidade política está a deixar de ser cada vez menos indexada ao exercício de direito de voto, verificando-se o exercício crescente de direitos e deveres de cidadania assentes numa maior participação pública dos cidadãos/sociedade na definição e implementação das políticas públicas.

Se por um lado tal pode ser entendido como uma evolução dos sistemas políticos democráticos, por outro levanta questões de responsabilização já que os Atores políticos e dirigentes públicos nomeados deixam de ser os únicos responsáveis, perante processos eleitorais, pelos *outputs* e *outcomes* das políticas públicas.

Conclusão

Considerando a descrição efetuada no que concerne à evolução dos modelos de Administração no mundo em geral e, em particular em Portugal, parece ter ficado claro que os últimos anos tiveram lugar inúmeras reformas que tenderam a reformar o modelo de Administração burocrático e a dar lugar ao modelo do *New Public Management*. Todavia a partir de 2011, em Portugal, com a tomada de posse do novo Governo, e com a necessidade de dar execução ao Plano da Troika, parecem ter-se tomado algumas decisões, nomeadamente de coordenação e controlo ao nível central, que se inserem mais dentro da lógica do modelo neo-weberiano / Burocracia Liberal, tendente a uma certa centralização. Refira-se porém que, sem prejuízo para o modelo de Administração adotado, o importante é, conforme se procurou explicitar, compreender que cada modelo tem princípios e pressupostos de funcionamento distintos que influenciam a estruturação da Administração Pública, em particular ao nível das estruturas e configurações administrativas (administração direta VS indireta) e, adentro destas macro configurações, as estruturas mais hierarquizadas ou mais flexíveis tenderão a proporcionar diferentes formas de efetivação de responsabilidades.

Perante a pressão de reforma da Administração Pública importa acautelar as implicações sistémicas que as alterações aos modelos de Administração provocam, em especial no que concerne às configurações organizacionais e às configurações político-administrativas (e consequentes formas de recrutamento e seleção de dirigentes públicos) que, por sua vez, implicam diferentes formas de responsabilização.

Não devem, pois, ser aprovadas medidas avulsas que não sejam contextualizadas neste amplo quadro de inter-relações e de variáveis que influenciam e são influenciadas.

É tendo por base estas questões que se procurará conhecer como é que em Portugal, no contexto dos modelos de relacionamento entre política e Administração (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981; Peters, 1987), Administração e política se interligam. Para tanto centrar-nos-emos na análise que Mulgan (2007) sugere: a forma como são selecionados os dirigentes e demitidos os dirigentes da Administração Pública. Tal permitirá identificar, com maior precisão, a demarcação entre os atores políticos e administrativos.

Ter-se-ão também presentes os constructos de legitimidade dos autores Demir e Nyhan (2008): Legitimidade técnico-profissional e Legitimidade política (democrática).

PARTE 2: ESTUDO EMPÍRICO

CAPÍTULO 5- O DESENHO DA INVESTIGAÇÃO

Na parte I deste trabalho procurou-se apresentar o relacionamento existente entre o Estado, as políticas públicas e a Administração Pública no contexto da evolução dos modelos que marcaram a história da Administração Pública em geral e a história e organização da Administração Pública portuguesa em particular. Procurou-se também, tendo presente este contexto, descrever como evoluiu a seleção dos dirigentes públicos, focando em particular a realidade portuguesa.

Realizado este trabalho, em que se verificou um distanciamento entre os critérios de confiança política (politização) e os critérios de independência e neutralidade (profissionalização), e atento o facto das reformas da Administração Pública portuguesa terem sido realizadas, pelo menos nos últimos anos, com base no modelo do *New Public Management*, que prevê, do ponto de vista doutrinário, uma maior profissionalização dos cargos de direção pública (Rocha, 2013), importa avaliar o impacto dessas reformas nos critérios que influem na seleção dos dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa.

Para tanto importa enquadrar o estudo que se pretende realizar nas correntes e perspectivas de estudo sociológicas e administrativas.

Importa agora, nesta fase, ter presente as diferentes correntes de estudo no âmbito das Ciências Sociais e da Administração Pública (quadro abaixo).

Quadro 5-1. Correntes do pensamento das Ciências Sociais relevantes para o estudo da Administração Pública

	Pós-modernismo (anti positivismo)	Racionalismo	Empirismo	Positivismo	Pós-positivismo / pós-modernismo
Ontologia³⁷	Relativismo (o investigador e a realidade são inseparáveis)	O pensamento do investigador reflete a realidade	O investigador e a realidade estão separados	Realismo; O investigador e a realidade estão separados	Realismo crítico. O investigador e a realidade são um só e o mesmo.
Epistemologia	O conhecimento é relativo. A objetividade não existe. Toda a verdade é uma construção social e influenciada pela cultura	A razão é a fonte do conhecimento; dedução; o conhecimento é inato; intuição; conhecimento a priori	A realidade objetiva advém da consciência introspectiva; experiência sensorial; conhecimento a posteriori	A realidade objetiva existe por de trás da mente humana; valoriza a neutralidade; indução	Objetividade qualificada; a realidade existe mas é demasiado complexa para ser completamente compreendida / explicada
Metodologia	Ideográfico; hermenêutica; fenomenologia; interpretação	Dedução; especulação; senso-comum	Observação; hipóteses derivadas da lógica	Nomotética ³⁸ ; indução; hipóteses derivadas da lógica; testes empíricos das hipóteses; verificação	Triangulação; Experimentação modificada
Técnicas de registo	Qualitativo	Qualitativo	Qualitativo e quantitativo	Quantitativo	Qualitativo e quantitativo

Adaptado de (Miller e Kaifeng, 2009)

³⁷ A ontologia trata da natureza do ser e das suas relações com as entidades existentes.

³⁸ Nomotética é o entendimento generalizado de um caso. O oposto é a ideográfica, que apresenta a descrição completa.

Estas correntes sociológicas são estruturantes do pensamento do investigador condicionando o caminho da investigação e os métodos usados. Além das referidas correntes sociológicas, a Administração pode ainda ser estudada sob diferentes perspetivas (Política, Género³⁹, Sociológica, entre outras). Apesar da perspetiva mais emblemática nos últimos anos ter sido a perspetiva gestionária, a verdade é que a perspetiva política foi aquela que, desde sempre, foi mais simbólica e, ao mesmo tempo, mais ambígua (Seibel, 2010).

5.1. A perspetiva política

Pelo facto da Administração Pública ser uma estrutura instrumental do poder político, aplicando políticas públicas, há autores que defendem que o seu estudo deve ser predominantemente realizado a partir da perspetiva política, mais que de uma perspetiva puramente gestionária (Peters, 2001b). A perspetiva política da Administração coloca questões para lá das questões meramente gestionárias 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. Há, pois, que clarificar as principais abordagens dentro da perspetiva política, que permitem fazer uma tal distinção. Para já refiram-se as duas principais influências desta perspetiva, além da tradicional dicotomia de Wilson (Seibel, 2010):

- Weber, através da sua noção de Burocracia, na qual a Administração Pública é vista como instrumento apolítico, racional e formal do governo;
- A Escolha pública, que perspetiva o funcionário como um ator auto-interessado num contexto de assimetria de informação.

Estas duas abordagens da Administração, no âmbito da perspetiva politizada, são antagónicas (Bilhim, 2014). São-no na medida em que a primeira tende a apresentar a Administração Pública como uma Administração apolítica e, portanto, neutral e independente; a segunda abordagem, da Escolha Pública, tende a apresentar a Administração Pública como uma Administração desejadamente politizada, centralizada e dependente politicamente.

Considerando a investigação que se pretende desenhar, atento o objeto de estudo em questão, a perspetiva que melhor parece servir o estudo em causa é a política. Salaria-

³⁹ Veja-se Pita, V. T. S. (2016). "Acesso aos Cargos de Direção Superior da Administração Pública Portuguesa numa Perspetiva de Género". Lisboa, ISCSP. Mestre: 42.

se que a investigação que proposta poderá ser sociologicamente categorizada como uma investigação bibliográfica com uma parte empírica, assente no “método de medida” que, segundo Greenwood (2009), “implica a observação, por meio de perguntas diretas ou indiretas, de populações relativamente vastas de unidades colocadas em situações reais, a fim de obter respostas suscetíveis de serem manipuladas mediante uma análise quantitativa”.

5.2. Operacionalização dos conceitos

No âmbito do processo de governação os dirigentes públicos assumem um importante papel sendo o elo de ligação entre o poder político e a sociedade. A interação entre o poder político e a Administração é, pois, um fator crítico de sucesso das políticas públicas podendo caracterizar-se por relações de confiança pessoal e política e/ou profissionais. Estes são, pois, dois conceitos fundamentais que importam operacionalizar em ordem a compreender quais terão mais influência no processo de seleção de um dirigente público.

A função de dirigente está tradicionalmente ligada tradicionalmente a sistemas de *patronage* (prática pela qual os apoiantes de um partido são nomeados para cargos públicos) e de espólio (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).

Advoga-se que os fatores políticos (confiança e proximidade política) são geralmente um dos principais requisitos para o desempenho de funções de direção. Por outro os fatores profissionais, como a experiência ou os conhecimentos técnicos são, também, considerados muito importantes na estruturação dos sistemas de direção.

Estes fatores são também encarados como fatores de legitimação do processo de governação.

São, pois, identificados, no âmbito deste estudo, como conceitos-chave, o de “dirigente público”, o de “seleção”, o de “politização” e o de “profissionalização”, cuja definição se procurará melhor definir nos pontos que se seguem.

5.2.1. O conceito de dirigente público

Apesar de ser possível distinguir diferentes níveis de direção, na prática, a realidade de cada país, condiciona a realização de comparações puras na medida em que a organização administrativa de cada país reflete a sua cultura e herança histórica. Todavia, na presente abordagem, seguir-se-á a diferenciação feita pela OCDE para os cargos de direção pública na Administração, a saber (OCDE, 2003):

1. Os cargos denominados *Top Public Service*, equivalente aos cargos de direção superior do sistema administrativo português
2. Os cargos denominados *Top Management Service*, equivalentes aos cargos de direção intermédia do sistema administrativo português.)

O artigo 2º do Estatuto do Pessoal Dirigente (Portugal, 2013b) define, na lógica da diferenciação acima referida, os seguintes cargos dirigentes “os cargos de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e órgãos público (...) [e] qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia e, em função do nível hierárquico e das competências e responsabilidades que lhes estão cometidas, subdividem-se, os primeiros, em dois graus e, os segundos, em tantos graus quantos os que a organização interna exija”. Acrescenta o n.º 3 da mesma Lei, que são, designadamente:

- Cargos de direção superior
 - 1.º grau: os de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente e de
 - 2.º grau: os de subdiretor-geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente.
- Cargos de direção intermédia
 - 1.º grau: os de diretor de serviços e de
 - 2.º grau: o de chefe de divisão
 - 3.º grau ou inferior, devendo tais cargos ser previstos nos diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e órgãos públicos abrangidos pelo EPD.

Identificado e diferenciado o público-alvo importa agora definir o conceito de seleção.

5.2.2.O conceito de seleção

O conceito de seleção, quando aplicado ao objeto em estudo, e tendo presente o mapa teórico elaborado, significa a identificação, para o desempenho de funções de direção, tanto de nível superior, como de nível intermédio, de grau 1 ou 2, de pessoas aptas para o desempenho dessas mesmas funções, quer por critérios políticos, quer por critérios profissionais.

No âmbito do EPD são de destacar dois procedimentos distintos para a seleção dos cargos de direção (Portugal, 2013b):

- Dirigentes superiores: o artigo 18º do EPD prevê que os cargos de direção superior sejam recrutados, por procedimento concursal, sendo a iniciativa do procedimento concursal do membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sob essa entidade, competindo-lhe, neste âmbito, definir o perfil, experiência

profissional e competências de gestão exigíveis aos candidatos. A CReSAP, considerando o perfil definido, define os critérios aplicáveis na seleção de candidatos a cargos de direção superior, designadamente as competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional.

- Dirigentes Intermédios: São, nos termos do art. 20º do EPD, recrutados por procedimento concursal de entre trabalhadores em funções públicas contratados ou designados por tempo indeterminado, licenciados, dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reúnam seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento seja exigível uma licenciatura. Os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou órgão

No procedimento de seleção dos dirigentes públicos de 1º nível os candidatos são recrutados e pré-selecionados pela CReSAP (membros permanentes e não permanentes), que criam uma *shortlist* de 3 candidatos, a serem escolhidos, e nomeados pelo poder político.

Já no caso dos dirigentes intermédios, é designado um júri. Os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou órgão constituído por:

1. Titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside
2. Dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo;
3. Indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente.

Nos termos da Lei, “o júri, findo o procedimento concursal, elabora a proposta de designação, com a indicação das razões por que a escolha recaiu no candidato proposto, abstendo-se de ordenar os restantes candidatos”, devendo o dirigente máximo elaborar um despacho de designação desse candidato.

Apesar de ambos os cargos serem objeto de procedimento concursal, o que os aproxima de um sistema profissional ou de profissionalização, com frequência se refere,

como sustentado, que os cargos de direção da Administração Pública sofrem influências políticas.

Importa pois, definir, também, estes dois conceitos (politização e profissionalização).

5.2.3. O conceito de politização

O papel político da Administração é definido como ambíguo na Teoria Administrativa (Seibel, 2010). O dinamismo histórico-cultural e a configuração da tomada de decisão (mais ou menos fragmentada) estabelecem para Peters (2001b) a fronteira entre política e Administração. Tradicionalmente os sistemas de direção da Administração Pública eram caracterizados por estarem organizados em ordem a satisfazer interesses de classes promovendo a existência de sistemas de espólio e *patronage* (Northcote-Trevelyan Report, 1854; Pendleton Act, 1883). Mozzicafreddo (1997a: 167), citando Rosanvallon, refere que o que caracteriza o político é o “lugar onde se confrontam poderes, ou seja, a resultante dos projetos dos interesses e dos desejos divergentes, mesmo contraditórios, que atravessam todo o grupo social”. Adverte porém que o “funcionamento do sistema de democracia representativa encerra algumas distorções à expressão das preferências da população, nomeadamente (Mozzicafreddo, 1997a):”

- Desigualdade no acesso ao poder e assimetria de informação consoante os grupos políticos e os interesses sociais particulares
- Alargamento da audiência eleitoral dos partidos e parlamentos, que dilui os interesses originários
- Aceitação conformista do sistema normativo, o que leva a excluir algumas preferências sociais devido à dificuldade da sua institucionalização

Alguns autores defendem uma natureza intrinsecamente política da Administração (Waldo apud Stillman, 1997; Chevallier, 2002). Para estes autores 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 Peters e Pierre, 2004b). Peters e Pierre (2004b, 2), salientam que os procedimentos de nomeação e retenção de dirigentes estão politizados encontrando-se o princípio do mérito comprometido por políticas indevidas. É pois útil analisar a politização porque importa proteger a profissionalização do serviço público e definir limites para o partidarismo dos seus funcionários na medida em que estas questões influenciam o comportamento do serviço público (Mulgan, 2007). Peters e Pierre (2004b) definem politização como "a substituição dos critérios de mérito por critérios políticos na seleção, retenção, promoção, recompensa e exercício do poder disciplinar na Administração Pública ". Outros autores (Campbell and Wilson 1995; Hughes 2003; Mulgan 1998, 1999;

Peters 2001; Weller 1989; Weller and Young 2001 apud Eichbaum e Shaw, 2008; Ferraz, 2008a; Ferraz, 2008b; Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013) têm associado o fenômeno de politização mais às questões da seleção dos dirigentes públicos.

Para Moura (2004: 416) a politização consiste na ocupação de cargos dirigentes com base na confiança e convicções políticas dos eleitos ou governantes, distinguindo o autor um sistema político de um sistema de carreira baseado no mérito. Nesta linha, para Mulgan (2007), a politização, consiste na erosão da distância entre a Administração e a política e no envolvimento desta nas questões políticas. Autores como Park e Wilding (2016) identificaram, em alguns países, como a Coreia do Sul, a passagem de uma politização “tripartida” constituída por Presidente da República, Parlamento e Ministros, para uma politização bipartida, apenas constituída pelo Presidente da República e Parlamento, nos últimos anos, o que constitui um sinal de maior concentração de poderes e maior politização.

Já Seibel (2010) confere ao conceito de politização um sentido positivo e despolitizado no contexto da Teoria da Burocracia - perspectiva apolítica Weberiana da Administração, mas extremamente politizado na perspectiva da Escolha pública. Estas duas visões da Administração criam um ambiente desfavorável à Administração criando modelos extremos, ora muito politizados, ora apolíticos. Saliem-se pois duas grandes influências da teoria administrativa que relevam para a operacionalização do conceito de politização (Seibel, 2010), como já referido:

- Weber, através da sua noção de Burocracia, na qual a Administração Pública é vista como instrumento apolítico, racional e formal do governo;
- A Escolha pública, que perspectiva o funcionário como um ator auto-interessado, num contexto de assimetria de informação.

Para Mulgan (2007) o conceito de politização tem duas grandes dimensões:

- A primeira, relativa aos métodos de nomeação e demissão de funcionários públicos; a discussão académica tem estado essencialmente preocupada com as questões de nomeação e posse, especialmente dos chefes de departamento e outros altos funcionários;
- A segunda, relativa às atividades em que se envolvem os funcionários públicos.

Refere Mulgan que as nomeações politizadas de dirigentes da Administração minam a neutralidade política tradicional dos funcionários de carreira, assim como a sua capacidade para aconselhamento livre e franco. Neste sentido o autor refere que o conceito de "politização" no serviço público não deve deixar de ser entendido dentro do contexto dos valores associados a um serviço público profissional, ou seja, deve ser leal a todos governos,

independentemente da ideologia política. Os funcionários públicos devem pois manter uma certa distância das preocupações dos políticos. Como já anteriormente referido, Mulgan (2007) entende que “Politização” é o termo usado para descrever a erosão de tal distância, que deve marcar a passagem de uma linha entre a adequada capacidade de resposta ao governo eleito e a indevida participação no governo. Já Eymeri (2001) define politização como a afiliação política de altos funcionários públicos enquanto requisito para a promoção ou nomeação de dirigentes públicos. Outro autor, Dahlstrom (2009), refere existirem, pelo menos, três tipologias de politização tendo em conta as seguintes dimensões:

- Funcional (funções próximas do poder político)
- Papeis / atividades (de acordo com os papeis / atividades práticas que desempenham)
- N° de pessoas que foram nomeadas pelo executivo

A generalidade dos autores, como referem Eichbaum e Shaw (2008), têm-se preocupado em analisar o fenómeno da politização e seleção dos dirigentes ao nível de funções como secretário permanente, chief executive (ou funções equivalentes). As excepção são Peters e Pierre (2004b), Mulgan (2007), entre outros (Weller, 1989; Rhodes e Weller, 2001; Peters e Pierre, 2004b; Eichbaum e Shaw, 2008), que se têm preocupado em analisar o que acontece abaixo do nível de “head of departments” (Presidentes/Directores gerais), onde ocorrem interações directas com os políticos ou seus assessores.

Eichbaum e Shaw (2008) destacam ainda a importância de analisar a importância que a ideologia política tem na seleção ou demissão dos dirigentes públicos. Os autores fazem uma distinção entre a politização da escolha do dirigente e a politização das políticas. Tal como Mulgan (2007), Eichbaum e Shaw (2008) referem, um funcionário público de carreira, nomeado com base no mérito, é perfeitamente capaz de distorcer a realidade para se promover junto do governo em funções, assim como um dirigente ou assessor nomeado politicamente, pode comportar-se como um profissional íntegro, resistindo à pressão para inquinar informações a favor do Governo. Tal não significa que funcionários públicos de carreira não possam na mesma distorcer a realidade para obter benefício pessoal ou reconhecimento político. Acresce que, com a fragilização dos vínculos laborais na Administração Pública, este fenómeno pode inclusive aumentar a relutância dos funcionários em confrontar [ainda que positivamente] os políticos (Mulgan, 2007), temendo pelas consequências negativas que tal confronto possa ter no seu emprego.

Por estas razões Eichbaum e Shaw (2008) sugerem um alargamento do conceito de politização às relações triangulares entre ministros, assessores ministeriais e funcionários públicos, propondo uma nova dimensão para o conceito de politização: a politização

administrativa. A politização administrativa consiste na observância de uma intervenção de cariz político que atente contra os princípios e convenções associadas a uma Administração Pública profissional e imparcial (Eichbaum e Shaw, 2008). Num estudo levado a cabo pelos autores Eichbaum e Shaw (2008), em que se estudam os papeis dos dirigentes e dos assessores políticos são complementares ou conflituosos, uma politização desta natureza pode ser observada:

- ao nível processual, quando o exercício da atividade administrativa deixa de ser livre, franco e destemido, por interferência de Atores políticos, eleitos ou não.
- ao nível substantivo, quando se procura, por intermédio de uma acção, conotar a assessoria da Administração com questões partidárias - os assessores ministeriais influenciam directamente o conteúdo da assessoria administrativa.

Neuhold, Vanhoonacker e Verhey (2013: 31) referem-se a diferentes tipos de politização, a saber:

1. Politização Direta, correspondendo à tentativa de ter pessoas de confiança política a ocupar cargos;
2. Politização profissional, correspondendo a dirigentes ou trabalhadores que são leais politicamente mas que, simultaneamente, são profissionais de carreira;
3. Politização Redundante, correspondendo a estruturas redundantes criadas pelo Governo para monitorizar a Administração (Gabinetes Ministeriais);
4. Politização Antecipatória, correspondendo a profissionais da administração que escolhem abandonar o seu cargo quando muda o governo;
5. Politização Dual, correspondendo a nomeações políticas para controlar a burocracia e assim controlar a eficácia das políticas
6. Politização Social, correspondendo à influência (indireta) de atores sociais (exemplo de grandes empresas ou sindicatos) que podem influenciar o sucesso de um trabalhador ou dirigente na sua carreira ou cargo.

Alguns modelos e teorias reconhecem assim que os dirigentes são figuras influentes e poderosas (Dowding, 1995) que detêm um importante poder de influência (Kellner, 1981; Peters, 2001b: 182-183). 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. Dowding (1995) refere não ser possível afirmar e garantir que a Administração é politicamente neutral já que os ministros sempre quiseram parcialidade na escolha dos seus colaboradores salientando que a politização se pode traduzir num apoio incondicional ao governo visando um

aproveitamento e promoção pessoal, ganhando a expressão “Yes man” relevo na ilustração desta possibilidade.

Outra explicação para os níveis de politização prende-se com reduzidos conhecimentos que o poder político e executivo tem acerca das questões técnicas (Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013), demonstrando, neste caso, que a politização é um fenómeno com dois sentidos (Rouban, 2007: 19; Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013). Para (Aberbach, 1988) esta politização é mais vantajosa e favorável que a de sentido contrário. Este tipo de politização surge com frequência associado ao número de cargos de direção desempenhados anteriormente.

A politização da Administração pode também ser medida pelo número de funcionários públicos que integram gabinetes ministeriais (Rouban, 2007), ou pela exoneração de cargos aquando da mudança de um governo (Shepherd, 2007: 11-13). Pode ainda ser medida pela análise das chamadas *old buddy networks*. Salienta Bellier (1993), que em França existem relatos de que alunos da ENA, melhor introduzidos que outros, seja por razões familiares, seja pela experiência profissional, dispõem de informações preciosas sobre as possibilidades de carreira, remunerações e contexto de trabalho, conseguindo melhores posições. 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 respetivamente.

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.

Ainda em França, e apesar de no modelo tradicional europeu se verificar uma certa tónica no concurso público, a influência do clientelismo partidário aumentou 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). Rouban (2007) refere que, paradoxalmente, as relações entre políticos e burocratas, em França, não são claras nem debatidas publicamente. A esfera política demonstra evidências de que nos círculos de decisão estão cada vez mais presentes funcionários politizados dos *grands-corps*. 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).

O conceito de politização surge pois com frequência associado a simpatia partidária, compatibilidade pessoal, orientação e comprometimento com as políticas públicas, número reduzido de pessoas de outros partidos – de oposição - em cargos de direção.

5.2.4. O conceito de profissionalização

Wilson defendeu, em 1887, em *The Study of Administration* uma rigorosa separação entre Política e Administração, de modo a que o *spoils system* / *patronage* fosse completamente eliminado e emergisse uma Administração científica. Goodnow (1900) reforçou as ideias que caracterizavam o modelo idealizado por Wilson realçando, no plano teórico, as fronteiras entre as funções políticas e as funções administrativas. Mais tarde Weber (1904) veio também confirmar essa mesma distinção tornando o modelo de Administração numa burocracia hierarquicamente organizada (Rocha, 2000). Portanto, tradicionalmente, quando falamos em profissionalização estamos a falar também da separação entre política e Administração. Se atentarmos aos princípios burocráticos de Weber, a racionalidade e os conhecimentos técnicos surgem como fatores de profissionalização da Administração. Independentemente dos sistemas administrativos dos países serem mais ou menos politizados ou mais ou menos neutrais e independentes, (Page e Wright, 1999) salientam que 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. Madureira e Rodrigues (2006) defendem que a lealdade para com o Estado pressupõe uma relação de confiança no dirigente que deve ser entendida no seu sentido mais lato e não estritamente político.

A profissionalização assenta ainda no reconhecimento de um estatuto diferenciado ao dirigente público. Por exemplo, no caso da Suécia, o estatuto dos diretores gerais não permite que estes sejam “despedidos” discricionariamente (Eymeri, 2001). Moura (2004: 416) defendeu que a responsabilização de toda a cadeia hierárquica pressupõe que “os cargos dirigentes não sejam reservados, salvo raras exceções, a pessoal da confiança política dos eleitos ou governantes, assim se evitando a politização da Administração Pública e motivando os funcionários com a possibilidade de ocuparem os lugares de direção em função do seu mérito e não das suas convicções políticas”.

Apesar da simpatia política pelo nomeado Eymeri (2001: 49) refere que, por exemplo na Suécia, a competência técnica é um critério fundamental e decisivo para a nomeação de um dirigente o que faz com que se verifiquem altos dirigentes públicos partidários ou mesmo de uma cor partidária diferente, referindo que um estudo dos anos 80 refere que apenas 20% dos diretores gerais tinham sido nomeados por critérios políticos. Acrescenta o autor que tal não significa que os dirigentes sejam neutrais e independentes.

Tradicionalmente o sistema de carreira foi conotado com forças bloqueadoras, não por razões de ideologia política mas por comportamentos e atitudes acerca das políticas públicas propostas (Dowding, 1995). Por esta razão o sistema profissional, decorrente das doutrinas do NPM, passou a sugerir a contratualização de objetivos com dirigentes

profissionalizados (Dowding, 1995; Peters, 2001b). Esses objetivos pretendiam-se específicos, mensuráveis e alcançáveis, num período razoável de tempo, e estavam consubstanciados no que se denominou como o Public Service Agreement (McSweeney, 2006).

Peters (2001b: 92-120) refere que os dirigentes públicos têm, regra geral, formação pós-secundária e provêm, regra geral, de colégios administrativos e/ou de universidades de elite, assim como formação técnica especializada, sendo este um dos critérios da profissionalização (Bilhim, 2014). Acrescenta ainda que 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). Em Portugal alguns autores realizaram alguns estudos onde verificaram que os dirigentes públicos provêm essencialmente das Faculdades de Direito de Lisboa e de Coimbra (Nunes, 2000; Rocha, 2005b, Nunes, 2012), ou mesmo das áreas de engenharia ou economia (Nunes, 2012). Já em França, a ENA, a partir de 1945, passou a ser um local de passagem obrigatória para o desempenho de altas funções administrativas (Bellier, 1993). Em França a maior parte dos Diretores-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.

O conceito de neutralidade, em sentido lato, implica que a Administração Pública cumpra as suas obrigações constitucionais para com o governo de forma neutral e apartidária (Eichbaum e Shaw, 2008). Como Weller observou recentemente (apud Eichbaum e Shaw, 2008) tal significa “que se deve dizer aos ministros aquilo que precisam saber, mesmo que tal não seja do seu agrado político ou não o quisesses ouvir”.

Todavia o conceito de "neutralidade" não pode ser tomado literalmente. O serviço público não é neutro entre o governo e os opositores do governo, estando mesmo, e esta é a razão da sua existência, obrigado a servir o partido do governo, muitas vezes contra os interesses dos seus adversários.

A neutralidade política, deve ser entendida na estrita medida em que a lealdade para com o atual governo comprometerá a capacidade para servir os governos sucedâneos com iguais graus de lealdade. Neste contexto os dirigentes públicos podem aconselhar os políticos acerca das políticas públicas mas não devem participar em questões e atividades partidárias como campanhas políticas. Porém, os governantes estão, regra geral, mais

preocupados em formas de suportar as suas atuais políticas do que em conjugar esforços com a Administração na construção de novas políticas.

Neste contexto a transparência ganha relevo na medida em que aumenta a probabilidade de informações falsas ao governo serem descobertas e, portanto, aumenta a possibilidade de agir como um estímulo à honestidade para com os políticos. Por outro lado, os relatórios do serviço público podem acabar na arena pública gerando maior compromisso com a verdade (Mulgan, 2007).

O conceito de profissionalismo é definido por Schön (1983) como "modelo da racionalidade técnica." Para este autor (1983: 21), "a atividade profissional consiste na resolução de problemas de forma rigorosa mediante a aplicação da teoria científica e técnica. Assim retrata uma a aplicação geral do conhecimento científico a casos específicos, através de rotinas e métodos institucionalizados.

O exercício de atividades profissionais é normalmente regulado por associações profissionais que regulam o acesso dos profissionais à profissão, tendo por base a definição de normas educativas e de formação adequadas e o respeito por códigos de conduta. O Estado concede já, através do seu ordenamento jurídico-institucional, a liberdade de associação destes profissionais, não só em Portugal, como noutros países (Abbott, 1988 apud Noordegraaf, 2007). Estas associações profissionais, além de regularem o acesso à profissão, exercem também o controlo disciplinar dos seus profissionais. Esta interpretação do conceito de profissionalização, em sentido puro, integra várias dimensões (Noordegraaf, 2007):

1. Uma primeira relativa ao conteúdo da profissão, que se pode dividir nas seguintes subcategorias:
 - i. Conhecimentos
 - ii. Competências
 - iii. Experiência
 - iv. Ética
 - v. Aparência

2. Uma outra relativa ao controlo institucional e disciplinar, que se pode dividir nas seguintes subcategorias:
 - i. Associações
 - ii. Jurisdições,
 - iii. Transferência de conhecimentos
 - iv. Códigos de conduta e
 - v. Supervisão

Como, refere o autor o conceito de profissionalismo no sector público é encarado com alguma controvérsia na medida em que nunca foi exatamente puro já que conjugava os controlos burocráticos e profissionais (Clarke & Newman, 1997 apud Noordegraaf, 2007). Mais recentemente, com a hegemonização das doutrinas liberais em geral e do *New Public Management* em particular, a ênfase no controlo de custos, na geração de valor (*Value for Money*) e na qualidade (Pollitt e Bouckaert, 2000) passam a ganhar mais relevo no âmbito das discussões emergentes sobre a Administração Pública. Neste contexto, sugere Noordegraaf (2007), faz mais sentido falar em profissionalismo situacional ou híbrido, na medida em que se pressupõe maior uma ligação e relacionamento maior com o ambiente externo.

Nestes casos as fronteiras do conceito são mais imprecisas na medida em que incluem as relações que os profissionais têm que ter com o meio, fazendo essas relações, parte do conceito. Perfilhando da destrição que é feita pelo autor, no contexto deste trabalho, consideraremos o conceito mais preciso de profissionalização (puro) para que possam ser melhor identificadas as suas dimensões e variáveis.

5.3. Metodologia

5.3.1. A teoria subjacente e pergunta de partida

Acredita-se que as evoluções dos modelos de administração pública condicionaram a seleção de dirigentes públicos portugueses. Essa influência dá-se, na sua essência, tendo por base os princípios de cada um dos modelos, ainda que indiretamente, relativamente à forma como perspetivam a relação entre os atores políticos e administrativos. Essa perspetiva pode ser influenciada quer por fatores políticos, quer por fatores técnico-profissionais. Todavia, considerando a revisão de literatura existente, ainda que no plano teórico pareça haver uma maior influência dos fatores políticos, pretende-se estudar, no caso português, a influência desses fatores e de outros tidos como profissionais. Pretende-se, em particular, tendo por base o movimento de reforma empreendido nos últimos anos na Administração portuguesa, perceber em que medida a administração pública portuguesa precisará, ou não de se aproximar de modelos mais profissionalizantes.

Tendo presente a teoria em causa, com vista a responder à pergunta de partida “*Quais são os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos, em Portugal, entre 2004 e 2011?*”, procurar-se-ão estudar os fatores que mais influem na seleção de dirigentes públicos superiores e intermédios da Administração Pública portuguesa, tendo em consideração o período entre 2004 e 2011 e o tipo de relações, entre atores administrativos e políticos, potenciam esses fatores. Optou-se por não analisar anos posteriores de modo a que se

pudesse estudar o sistema de alta direção até à criação da CReSAP, reconhecendo-se a necessidade e conveniência de, em momento posterior e oportuno, estudar o impacto da criação da mesma. Para tal o presente estudo assume particular importância, constituindo um relevante contributo para o conhecimento da situação existente até à criação do modelo institucionalizado com a CReSAP.

5.3.2. Hipóteses

Considerando as diferentes teorias e a sua relação com o objeto em estudo formularam-se as seguintes hipóteses que se pretendem testar no âmbito do presente trabalho, tendo em consideração as perceções dos titulares de cargos de direção:

1. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos superiores foram predominantemente políticos;
2. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes intermédios foram predominantemente técnicos;
3. Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos, são distintos conforme se trate de dirigentes intermédios ou superiores.

Procurar-se-ão, ainda explorar as seguintes presunções:

1. Existem influências e dependências mútuas entre atores políticos e atores administrativos;
2. A forma como são selecionados os dirigentes públicos influencia o processo de tomada de decisão na A.P. e influencia/condiciona o processo de governação;
3. O perfil de dirigente público, em Portugal, não se coaduna com as tendências dos modelos de administração contemporâneos;
4. A politização dos sistemas de direção pública prejudica o mérito da tomada de decisão pública.

5.3.3. Objetivos

É objetivo geral desta investigação aprofundar o conhecimento acerca da seleção dos dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e Administração e melhor conhecer as relações que se estabelecem, na definição e implementação das políticas públicas, entre atores administrativos e atores políticos.

São objetivos específicos:

1. Caracterizar a população de dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa e a evolução do Estatuto do pessoal dirigente dos últimos anos
2. Identificar o grau de politização dos cargos de direção utilizando para tal indicadores como:
 - Manutenção, ou não, em funções quando muda um governo
 - Número de nomeações em funções públicas
 - Ascendentes na Administração Pública
 - Ideologia política
 - Filiação partidária
 - Fatores mais relevantes na nomeação de dirigentes
 - Fatores que levaram à cessação/ não renovação das comissões de serviço
 - Nº de reconduções em funções de direção
3. Identificar os papéis, formais ou informais, reservados aos dirigentes públicos
4. Identificar fatores que possam favorecer ou dificultar o processo de governação e de aplicação das políticas públicas em Portugal. Utilizar-se-ão os seguintes indicadores:
 - Fragmentação da decisão
 - Politização e centralização da decisão
 - Autonomia de gestão
 - Dependência política
 - Dependência técnica
 - Influência:
 - da tutela no sentido da tomada de decisão estratégica e/ou operacional
 - dos juízos de valor face às políticas concebidas (dos dirigentes)
 - da capacidade prática dos dirigentes influenciarem, com sucesso, o sentido das políticas públicas
 - da participação dos dirigentes na conceção de políticas públicas / processo de tomada de decisão política

5. Estabelecer relações entre as características dos dirigentes, as características específicas de organização, os papéis desempenhados e os fatores que facilitam ou dificultam o processo de governação

Alguns indicadores a considerar:

Fragmentação da decisão, centralização da decisão, dependência política, dependência técnica, grau e nível de direção, orientação para resultados, regimes de contratação/emprego enquanto dirigente, entre outros a identificar.

Como já referido, o enquadramento teórico foi sendo feito tendo em conta uma análise à evolução dos modelos de administração por um lado e, por outro, a clássica dicotomia entre política-administração. Tal implicou uma revisão da literatura de forma a delimitar áreas importantes de investigação que permitam confirmar ou infirmar as hipóteses de investigação que se apresentam de seguida.

5.3.4. Mapa de teorias

Considerando a pergunta de partida e as temáticas relacionadas, o tema em estudo tem presente, e em consideração, as seguintes teorias/doutrinas: a Dicotomia Política-Administração, a Teoria da Burocracia (e as suas vertentes científica, profissional e representativa), a Teoria da Escolha Pública, o *New Public Management*, o *New Public Service*, a Governança e o Neo-weberianismo. Estes assuntos foram já alvo de reflexão prévia e explanados nos capítulos antecedentes.

5.3.5. Abordagem metodológica

A administração pública, enquanto componente do Governo deve, também, ser analisada através de uma perspetiva politizada, mais até que de uma perspetiva puramente gestonária (Peters, 2001). A perspetiva 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 abordagem a privilegiar será assim a perspetiva politizada.

Em termos metodológicos, para a prossecução dos objetivos definidos, definiram-se os métodos abaixo apresentados:

1. Revisão da literatura com vista à realização do enquadramento da problemática do relacionamento entre Atores administrativos e Atores políticos no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração;
2. Análise comparada de várias experiências conhecidas, relativas ao tema desta investigação, em alguns países da OCDE, privilegiando-se, para o efeito, o método comparativo e uma análise bibliográfica e/ou documental da literatura existente, de legislação e/ou estatísticas, entre outras fontes;
3. Recolha e análise de dados dos últimos censos / Boletins Estatísticos na Administração Pública Portuguesa, privilegiando-se a caracterização da população dirigente;
4. Análise documental / análise de conteúdo, com vista à caracterização da realidade portuguesa, do ponto de vista formal, no que respeita ao relacionamento política-Administração, tendo por base os Estatutos do Pessoal dirigente desde 1979, procurando assim analisar a sua evolução até à atualidade;
5. Realização de inquéritos por questionário (on-line) a dirigentes públicos de 1º, 2º grau e outros graus (coord.), com vista à recolha de informação que permita conhecer, do ponto de vista prático e informal, as experiências e relações entre a Administração e o poder político, com o objetivo de complementar a caracterização da população dirigente e de identificar influências e dependências mútuas. A amostra construir-se-á a partir dos dirigentes que frequentaram ações de formação de dirigentes no INA, I.P. e no ISCTE, entre 2004 e 2011, e que deixaram um e-mail válido como contacto;
6. Realização de entrevistas semiestruturadas com vista à recolha de informação que permita conhecer, do ponto de político, as experiências e relações entre a Administração e o poder político, com o objetivo de complementar a caracterização da população dirigente e de identificar influências e dependências mútuas;
7. Como análise estatística principal recorrer-se-á à estatística descritiva e, em particular, à Análise de Componentes Principais, assim como se procurará identificar potenciais relações entre diferentes fatores que possam determinar e/ou influenciar o processo de seleção de dirigentes públicos e o processo de governação.

5.3.6.Recolha de dados: A unidade de análise

População

Tendo por base os objetivos e as hipóteses definidas, a unidade de análise deste estudo constitui-se pelos dirigentes públicos da Administração Pública portuguesa, nomeados nos termos do Estatuto do Pessoal Dirigente. Saliencia-se que, de acordo com os dados da DGAEP, a Administração Pública portuguesa contava:

- em 2005, data do último censo à Administração Pública, com 6967 dirigentes públicos a exercer funções na Administração Pública central do Estado (DGAEP, 2009);
- em 2011 (31 de dezembro), com 6745 dirigentes públicos a exercer funções na Administração Pública central do Estado (DGAEP, 2012), dos quais:
 - dirigentes superiores: 1031
 - dirigentes intermédios: 5714
- em 2014 (31 de dezembro), com 6409 dirigentes públicos a exercer funções na Administração Pública central do Estado (DGAEP, 2015), dos quais:
 - dirigentes superiores: 1165
 - dirigentes intermédios: 5244
- em 2016 (31 de dezembro), com 6743 dirigentes públicos a exercer funções na Administração Pública central do Estado (DGAEP, 2016), dos quais:
 - dirigentes superiores: 1203
 - dirigentes intermédios: 5540

Tendo presente que os dados do último trimestre de 2016, considerar-se-á que o n.º de dirigentes da administração central do Estado é de 6409.

Considerando:

- que o estudo pretende estudar os dirigentes da Administração Pública central do Estado;
- as dificuldades em chegar a esta população, sendo um público de difícil acesso
- que não existe informação disponível e acessível relativa aos contactos de todos os dirigentes da Administração Pública portuguesa
- que o estudo assume um carácter exploratório
- os recursos disponíveis

optou-se por elaborar uma amostra não aleatória, por conveniência, recorrendo aos contactos dos dirigentes públicos que frequentaram ações de formação no INA e no ISCTE-IUL. Assim, as unidades de observação são constituídas pelos dirigentes públicos que frequentaram ações de formação no ex-Instituto Nacional de Administração, I.P (INA) e no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – IUL, entre 2004 e 2011.

Amostra e taxa de resposta

Considerando que, em 31 de dezembro de 2011 a Administração Pública portuguesa contava com 6745 dirigentes públicos, dos quais 1031 eram dirigentes superiores e 5714 dirigentes intermédios, a amostra não aleatória, por conveniência, deveria deter, pelo menos, para um erro amostral de 5% e um nível de confiança de 95%, as seguintes propriedades:

Quadro 5-2: Estimação de dirigentes que deveriam responder para a Administração central do estado

Descrição	População	TX Resposta mínima desejável	Erro	Nível de confiança
Estimação da amostra para dirigentes públicos (superiores e intermédios) da Administração Pública Central do Estado	6745	365	5%	95%
Estimação da amostra para dirigentes públicos superiores da Administração Pública Central do Estado	1031	281 ⁴⁰	5%	95%
Estimação da amostra para dirigentes públicos intermédios da Administração Pública Central do Estado	5714	361	5%	95%

Construído pelo próprio

Considerando que a amostra foi construída a partir dos dados disponíveis relativos aos dirigentes que frequentaram ações para dirigentes no INA e no ISCTE-IUL (alunos e ex-alunos dos cursos de formação de dirigentes), assume-se que, ainda que a grande maioria dos dirigentes públicos tenha passado pelo INA ou ISCTE nos últimos anos, a amostra construída é uma amostra probabilística subordinada aos objetivos específicos desta investigação, assumindo-se as fragilidades que este tipo de amostras representam. Porém, considera-se que essas fragilidades são colmatadas pelo facto de, da unificação das bases de dados do ISCTE e do INA, resultarem cerca de 8116⁴¹ e-mails de pessoas que frequentaram ações de formação

⁴⁰ Alcançaram-se 144 respostas pelo que a margem de erro aumenta de 5% para 7,6%.

⁴¹ O número é superior à população pois há rotatividade nos dirigentes que desempenharam funções de direção no período em apreço.

de dirigentes públicos nestas duas instituições, o que, como referido constitui uma amostra muito significativa.

Uma vez que a base de dados construída poderia incluir pessoas que não tivessem desempenhado funções de direção, apesar de terem frequentado esses cursos (CADAP), criou-se uma pergunta que permitisse filtrar as pessoas que efetivamente desempenharam funções de direção entre 2004 e 2011 na Administração Central do Estado. Dos 8116 e-mails enviados, responderam 1949 inquiridos sendo que, destes, 183 não tinham desempenhado cargos de direção, tendo essas respostas sido eliminadas. Receberam-se, pois, 1766 respostas de dirigentes, que indicaram ter efetivo desempenho de funções entre 2004 e 2011.

Entre estas, foram apenas validadas e consideradas as respostas dos inquiridos que responderam ao inquérito na totalidade (1075) e que identificaram a que tipo de Administração Pública pertenciam - pergunta 22 (1045). Foi, porém, feito o cruzamento com a informação constante nas respostas às perguntas 18 e 19 (Indique quantos anos da sua carreira foram passados a desempenhar funções de direção na Administração Pública e Indique quantas funções de direção diferentes desempenhou, em regime de comissão de serviço ou equiparado, durante a sua vida profissional, incluindo as funções desempenhadas atualmente” e foram ainda eliminadas 81 respostas de inquiridos que, nesta questão, responderam que “Nenhum”. Assim, entre as 1045 respostas foram ainda eliminadas 81 repostas, sendo o nº total de inquiridos, que desempenharam funções de direção na Administração Pública central do Estado, de 964.

Deste modo, consideraram-se 964 casos, sendo que a sua distribuição, por tipo de Administração, é a que consta do quadro abaixo:

Quadro 5-3. Unidades de análise e de observação

Tipo de Administração	Grau de direção	Frequências	%	
<i>À administração central directa do Estado (Ex.: Direção-Geral ou Secretaria Geral)</i>	Dirigente Superior	65	6,74%	
	Dirigente Intermédio	449	46,58%	
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	33	3,42%	
		Total	547	56,74%
<i>À administração central indirecta do Estado (Ex.: Instituto Público, Empresa Pública, Hospital EPE)</i>	Dirigente Superior	77	7,99%	
	Dirigente Intermédio	311	32,26%	

Tipo de Administração	Grau de direção	Frequências	%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	17	1,76%
	Total	405	42,01%
<i>À Administração independente / reguladora</i>	Dirigente Superior	2	0,21%
	Dirigente Intermédio	8	0,83%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	2	0,21%
	Total	12	1,24%
<i>Total</i>		964	0,00%
	<i>Total</i>	964	100,00%

Face aos dados referidos, no quadro acima, importa apresentar os níveis de confiança e margens de erro para as unidades de observação registadas (Quadro abaixo). Assim, da análise do quadro acima apresentado conclui-se que é possível fazer uma análise dos resultados, para a Administração Pública Central, com um nível de confiança superior a 95.57% e uma margem de erro inferior a 3% para o grupo de dirigentes (superiores e intermédios)

Quadro 5-4: Estimação da amostra de dirigentes para a Administração central do estado

Estimação da amostra para	População⁴²	Amostra necessária⁴³	Nº de respondentes da Amostra	Margem de erro da amostra⁴⁴	Nível de confiança da amostra
Dirigentes públicos superiores	1031	281	144	7.6%	95%
Dirigentes públicos intermédios	5714	361	768	4.65%	99%
Outros	n.d	n.a.	52	n.a.	n.a.
Total	6745	365	964	3%	95.57%

Apesar de ser reconhecida as limitações da tipologia de amostra identificada no presente estudo as mesmas não revestem a importância que lhes está normalmente atribuída na

⁴² Em 31 de dezembro de 2011

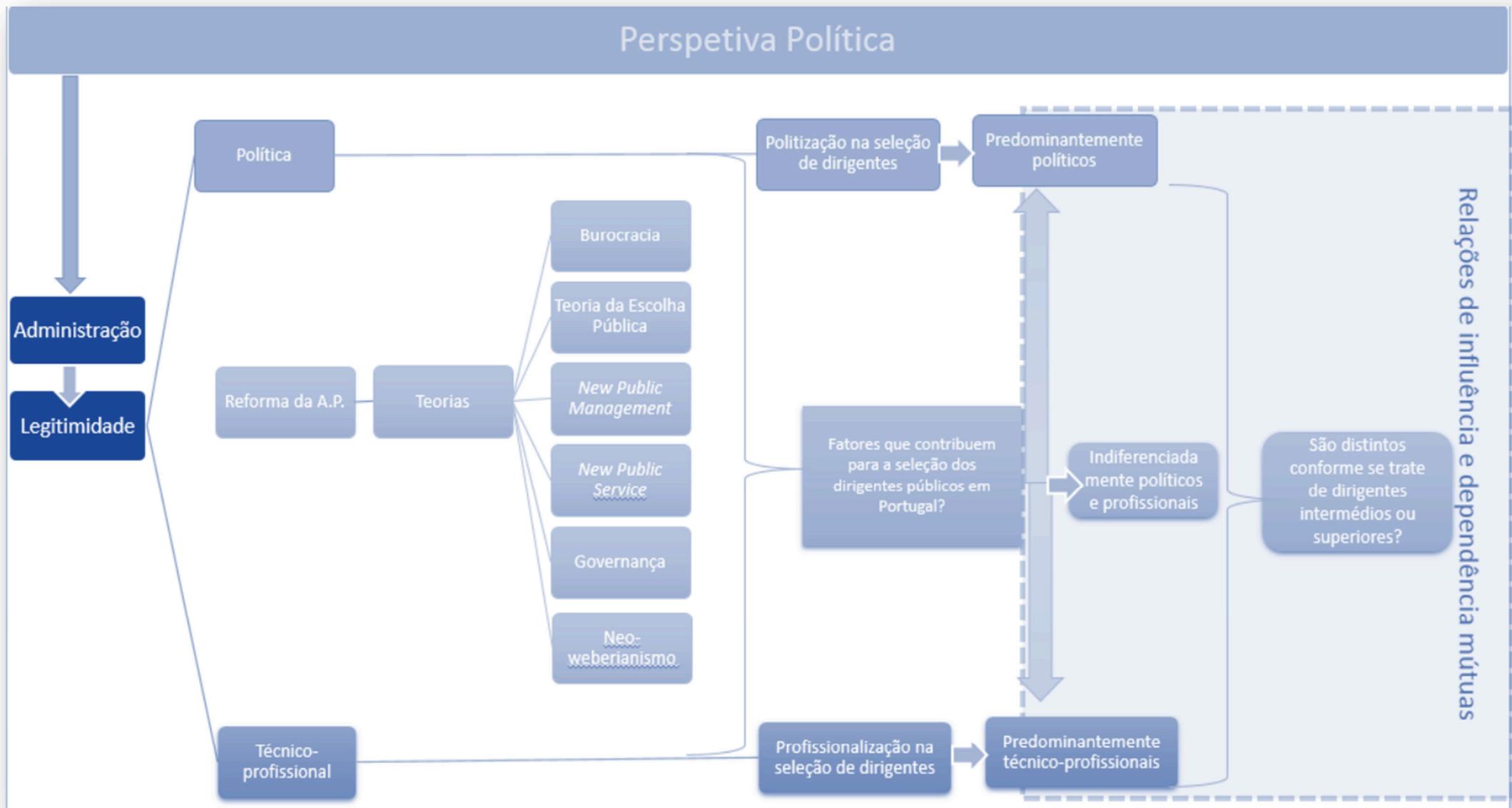
⁴³ Para 5% de margem de erro e 95% de grau de confiança

⁴⁴ O desejável é que a margem de erro não seja superior a 10.

medida em que se trata de um estudo com uma componente exploratória, estudos esses que, como defende Johnson (2010: 129), admitem esta tipologia de amostra, permitindo que as conclusões possam ser extrapoladas para a população de dirigentes.

Conclusão e Modelo conceptual

Terminado o enquadramento teórico na parte I, realizou-se, no capítulo 5 da parte II o desenho da investigação, no contexto da perspectiva política. Foram operacionalizados os conceitos-chave para o presente estudo (dirigente público, seleção, politização e profissionalização). Tendo por base essa operacionalização de conceitos foi desenhada a metodologia que suportou a recolha de dados, para respetiva análise na Parte III. Partindo da perspectiva política, e no âmbito do papel instrumental da Administração, procuram-se identificar, as fontes de legitimidade da Administração: política e técnico-profissional. A forma como essas legitimidades são levadas à prática é influenciada por teorias e modelos de administração pública que condicionam as reformas da administração pública em cada espaço e momento, fazendo emergir configurações político-administrativas mais politizadas, em que o recrutamento assenta essencialmente em critérios políticos, ou configurações político-administrativas mais profissionais, em que os critérios de seleção são essencialmente técnicos. O modelo desenhado procura ainda considerar modelos híbridos, em que os critérios de seleção dos dirigentes podem ser políticos, mas, também, profissionais. Procura, por outro lado, diferenciar os cargos de direção superior e os cargos de direção intermédia e avaliar em que medida se identificam relações de interinfluência e interdependência entre a esfera política e a esfera administrativa, conforme se procura apresentar na figura abaixo.



Construído pelo próprio

Figura 5-1: Modelo Conceptual

Atendendo ao objeto em análise, ao mapa teórico, às hipóteses formuladas, ao modelo conceptual e à operacionalização dos conceitos, identificaram-se, como relevantes para estudo, as variáveis presentes no Anexo A, pese embora as mesmas não sejam, por opções metodológicas, e de tempo disponível, todas tratadas no presente estudo.

PARTE III: ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS RECOLHIDOS

CAPÍTULO 6- RECOLHA, TRATAMENTO E DISCUSSÃO DE DADOS

6.1. Recolha de dados

6.1.1. Método de recolha de dados: Inquérito por questionário e entrevistas semiestruturadas

Considerando que se dispõe na amostra seleccionada dos endereços de contacto de e-mail dos dirigentes optou-se por realizar um inquérito por questionário on-line como método de recolha de dados. O inquérito por questionário on-line tem sido uma das técnicas cuja utilização mais cresceu nos últimos anos. Esta constatação foi feita por Yeager (2007: 936) que analisou os métodos utilizados nas publicações da *Public Administration Review* em 1971, 1976, 1986, 1995 e 2004. Especialistas nesta matéria têm defendido que os questionários on-line serão os métodos com mais escolhidos num futuro próximo (Couper et al., 2000; 2001; Dillman, 2000; Illeva, Baron e Healey 2000; Sills e Song 2002 apud Yeager, 2007), tornando cada vez mais difícil a resposta através de métodos tradicionais como sejam as chamadas telefónicas. As principais vantagens identificadas passam por Yeager (2007: 935) ser um método:

1. Conveniente
2. Rápido
3. Barato, envolvendo custos reduzidos
4. Que permite informação actualizada de contacto mais facilmente (basta o e-mail)

Foram também identificadas algumas desvantagens como sejam:

1. a necessidade de conhecimentos tecnológicos avançados por parte do investigador ou, pelo menos, a necessidade de conhecer ou contrair esses serviços a alguém e
2. a previsão de um número potencialmente mais reduzido de respostas Yeager (2007: 935), apesar de outros estudos referirem que a taxa de resposta não é menor que a obtida utilizando outros métodos (Denscombe, 2006; Kaplowitz et al., 2004 apud Yeager, 2007).

Na construção do instrumento foram validados e acautelados os pressupostos apresentados por Johnson (2010: 114) e Yeager (2007: 935-937) quanto à utilização deste método, a saber:

1. os destinatários do inquérito têm de ser literados. É requisito para ser dirigente a titularidade de pelo menos um título académico. Os dirigentes que constituem a

amostra frequentaram ações de formação de dirigentes, que recorrem às tecnologias de informação, sejam elas correio eletrónico ou internet. Assim, considera-se este requisito duplamente cumprido:1) quanto aos níveis de educação base e 2) quanto à literacia em informática.

2. Existência de ligação à internet. Nas camadas mais qualificadas da população portuguesa a existência de ligação à internet é uma realidade adquirida. No limite, a inexistência de internet em casa não implica que o dirigente não aceda à internet no trabalho para responder ao inquérito.

Os dirigentes públicos não se encontram, portanto, em nenhum dos sub-grupos anteriores pelo que se pode concluir pela validade deste método de recolha de dados.

Acresce ainda que, relativamente à elaboração do inquérito on-line, seguiram-se as boas práticas sugeridas por Johnson (2010: 116) e Yeager (2007: 935-937):

1. O inquérito deve ter um aspeto profissional, limpo e pouco ilustrado (registaram-se menos respostas quando os inquéritos são mais ilustrados / modernos / estilizados, de acordo com Dillman (1998 apud Yeager2007: 935-937):
2. Não deve conter erros
3. Deve incluir o nome de um elemento de contacto
4. Deve incluir um texto separado apelando à participação dos destinatários
5. Deve ser personalizado incluindo, por exemplo, a assinatura do remetente ou uma carta anexa assinada
6. Deve assegurar a confidencialidade dos respondentes, explicando o que tal significa, particularmente por serem realizados a partir de computador, ficando a suspeita de que se pode identificar a pessoa
7. Nunca pedir elementos pessoais de identificação como sejam, por exemplo, nome, número de Bilhete de Identidade ou de Contribuinte
8. Disponibilizar no inquérito on-line, a hipótese de remeter o inquérito por correio, para o caso de preferir o preenchimento em papel
9. Efetuar, pedidos adicionais de preenchimento, depois de enviado o primeiro pedido, eventualmente por correio se se possuir a morada.

No sentido de assegurar que as desvantagens da utilização deste método eram dissipadas pelas características do grupo em estudo procurou-se seguir as estratégias recomendadas também por Johnson (2010: 114) no sentido de tornar o inquérito o menos impessoal possível. Assim, disponibilizaram-se dados pessoais de um elemento de contacto,

os contactos diretos, um aspeto gráfico moderno e profissional, coadjuvado pelo envio de um e-mail preciso quanto ao estudo a realizar.

A solução informática escolhida assentou sobre o *opensource Limesurvey*, uma aplicação informática sólida e fiável, utilizada por diversas entidades de investigação. Os dados recolhidos foram armazenados numa base de dados MySQL e posteriormente exportados para o Excel e SPSS para tratamento estatístico.

Pré-teste

Antes da aplicação do questionário foi realizado um pré-teste a 12 pessoas, com funções de relevo na Administração Pública, tendo sido incorporado o seu *feedback* no sentido de o questionário final ser melhor interpretado pelos inquiridos.

Entrevistas Exploratórias

Foram ainda realizadas entrevistas exploratórias no sentido de obter informação de atores formais que permitam melhor compreender o contexto português e contribuir para uma discussão dos dados ajustada à realidade portuguesa, permitindo a interpretação dos dados alcançados. Foram, pois, entrevistados atores chave com responsabilidades na definição e implementação da política (em 2011 e 2015). Os resultados das entrevistas contribuíram para a discussão e interpretação dos dados obtidos através do questionário.

6.2. Tratamento e discussão de dados

Nos pontos que se seguem é realizado o tratamento dos dados recolhidos pelo referido questionário. Numa primeira parte serão tratadas as variáveis de caracterização para, numa segunda fase, serem tratadas as variáveis que podem ajudar a uma melhor compreensão dos critérios de seleção dos dirigentes públicos. Para garantir a consistência das escalas utilizadas optou-se por aplicar um teste para determinar a consistência interna – Alpha de Cronbach, tendo-se obtido uma consistência de 0.81.

Quadro 6-1. Consistência interna das escalas - Alpha de Cronbach

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	N de itens
,810	,803	83

6.2.1. Caracterização dos inquiridos

No caso dos dirigentes que desempenharam mais do que uma função de direção, e verificando-se que houve alteração do nível ou grau, conformou-se que se iria considerar a última função de direção desempenhada.

Verifica-se, pois, que de entre os 964 respondentes, 56,74% desempenharam funções de direção na Administração Central Direta do Estado, 42,01% na Administração Central Indireta do Estado e 1,24% na Administração independente ou reguladora (Quadro abaixo).

Quadro 6-2. Dirigentes inquiridos, por Grau de direção

Tipo de Administração	Grau de direção	Frequências	%
<i>À administração central direta do Estado (Ex.: Direção-Geral ou Secretaria Geral)</i>	Dirigente Superior	65	6,74%
	Dirigente Intermédio	449	46,58%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	33	3,42%
	Total	547	56,74%
<i>À administração central indireta do Estado (Ex.: Instituto Público, Empresa Pública, Hospital EPE)</i>	Dirigente Superior	77	7,99%
	Dirigente Intermédio	311	32,26%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	17	1,76%
	Total	405	42,01%
<i>À Administração independente / reguladora</i>	Dirigente Superior	2	0,21%
	Dirigente Intermédio	8	0,83%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	2	0,21%
	<i>Em branco</i>	12	1,24%
	Total	964	100,00%

O quadro abaixo apresenta os respondentes pelo tipo de função mais recente que ocuparam. Verifica-se que 14.94% eram dirigentes superiores, 79.67% dirigentes intermédios e apenas 5.39% tinham um cargo de coordenação não integrado no EPD (abaixo)

Quadro 6-3. Função de direção desempenhada na Administração Pública (mais recente)

Grau de Direção	%	Frequências
Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	5,39%	52
Dirigente Intermédio	79,67%	768
Dirigente Superior	14,94%	144
Total	100,00%	964

Fazendo agora uma análise da amostra por sexo verifica-se uma distribuição quase perfeita do total dos cargos de direção por sexo (50.2% no Género Masculino VS 49.8% no género feminino). Verifica-se, porém, que ainda que as diferenças não sejam particularmente relevantes, que quanto mais elevado é o cargo, maior o peso de dirigentes do género Masculino (Quadro abaixo).

Quadro 6-4. Dirigentes inquiridos, por género

		Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Cargo de coord. não integrado no EPD	Total
q_0001	Masculino	38,8%	8,5%	2,9%	50,2%
	Feminino	40,9%	6,4%	2,5%	49,8%
	Total	79,7%	14,9%	5,4%	100,0%

No que respeita à idade 59.2% dos dirigentes tem mais de 46 anos de idade. Entre 36 e 45 anos estão 35.3% e com menos de 36 anos 5.5% (Quadro 6.4). A idade média dos dirigentes, tendo em consideração que as idades foram apresentadas em classes de amplitudes diferentes, foi calculada por recurso à identificação do centro de classe. Desta forma foi possível verificar que a idade média dos dirigentes da Administração Pública portuguesa é de ~48 anos de idade. Se considerarmos apenas os dirigentes superiores, verifica-se que a idade média é de ~50 anos. Já a idade média dos dirigentes intermédios é de ~47 anos.

Quadro 6-5. Idade dos dirigentes inquiridos

Idade	Cargo de coord. não integrado no EPD	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Mais de 65 anos		0,20%	0,40%	0,60%
61 a 65 anos	0,10%	1,80%	0,90%	2,80%
56 a 60 anos	0,70%	10,60%	3,20%	14,50%
46 a 55 anos	2,40%	33,40%	5,50%	41,30%
36 a 45 anos	1,70%	29,00%	4,60%	35,30%
31 a 35 anos	0,40%	4,30%	0,30%	5,00%
20 a 30 anos	0,10%	0,40%		0,50%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

No que respeita à naturalidade dos dirigentes verifica-se que a maioria dos dirigentes é natural de Lisboa (31.10%). O segundo distrito com mais dirigentes naturais é o do Porto (10.4%). É também de salientar um peso relativamente elevado (terceira maior naturalidade de dirigentes) dos Países PALOP, o que se pode justificar por uma tardia descolonização (entre aqueles, apenas 4.82% tem menos do que 35 anos).

Quadro 6-6. Naturalidade dos dirigentes inquiridos

Distrito	Cargo de coord. não integrado no EPD	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Distrito de Lisboa	1,20%	25,10%	4,80%	31,10%
Distrito do Porto	0,30%	8,20%	1,90%	10,40%
Outro país dos PALOP	1,00%	6,50%	1,00%	8,60%
Distrito de Coimbra	0,20%	3,20%	0,60%	4,00%
Distrito de Santarém	0,30%	2,70%	0,90%	3,90%
Distrito de Leiria		3,50%	0,40%	3,90%
Distrito de Aveiro	0,10%	2,90%	0,70%	3,70%
Distrito de Viseu	0,50%	2,10%	0,80%	3,40%
Distrito da Guarda	0,20%	2,70%	0,30%	3,20%
Distrito de Setúbal	0,20%	2,60%	0,20%	3,00%
Distrito de Castelo Branco		2,50%	0,50%	3,00%

Distrito	Cargo de coord. não integrado no EPD	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Distrito de Évora		2,70%	0,20%	2,90%
Distrito de Bragança	0,20%	2,40%	0,20%	2,80%
Distrito de Faro	0,20%	1,90%	0,60%	2,70%
Outro país não PALOP	0,10%	1,90%	0,40%	2,40%
Distrito de Portalegre		1,80%	0,30%	2,10%
Distrito de Braga	0,10%	1,70%	0,10%	1,90%
Distrito de Vila Real	0,20%	1,00%	0,30%	1,60%
Distrito de Beja		1,50%	0,10%	1,60%
Região Autónoma dos Açores	0,20%	1,00%	0,20%	1,50%
Região Autónoma da Madeira	0,10%	1,00%		1,10%
Distrito de Viana do Castelo	0,10%	0,80%	0,20%	1,10%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

No que às habitações diz respeito as habilitações, e apesar de o EPD exigir como requisito para o desempenho de cargos de direção ao abrigo do EPD, licenciatura, verifica-se que 20 inquiridos não detinham licenciatura (aproximadamente 2%).

No que respeita o número de dirigentes com habilitações ao nível do Mestrado ou Doutoramento regista-se uma percentagem de 18.46%.

É ainda de destacar um número relativamente considerável de dirigentes que detém uma Pós-Graduação (33.3%).

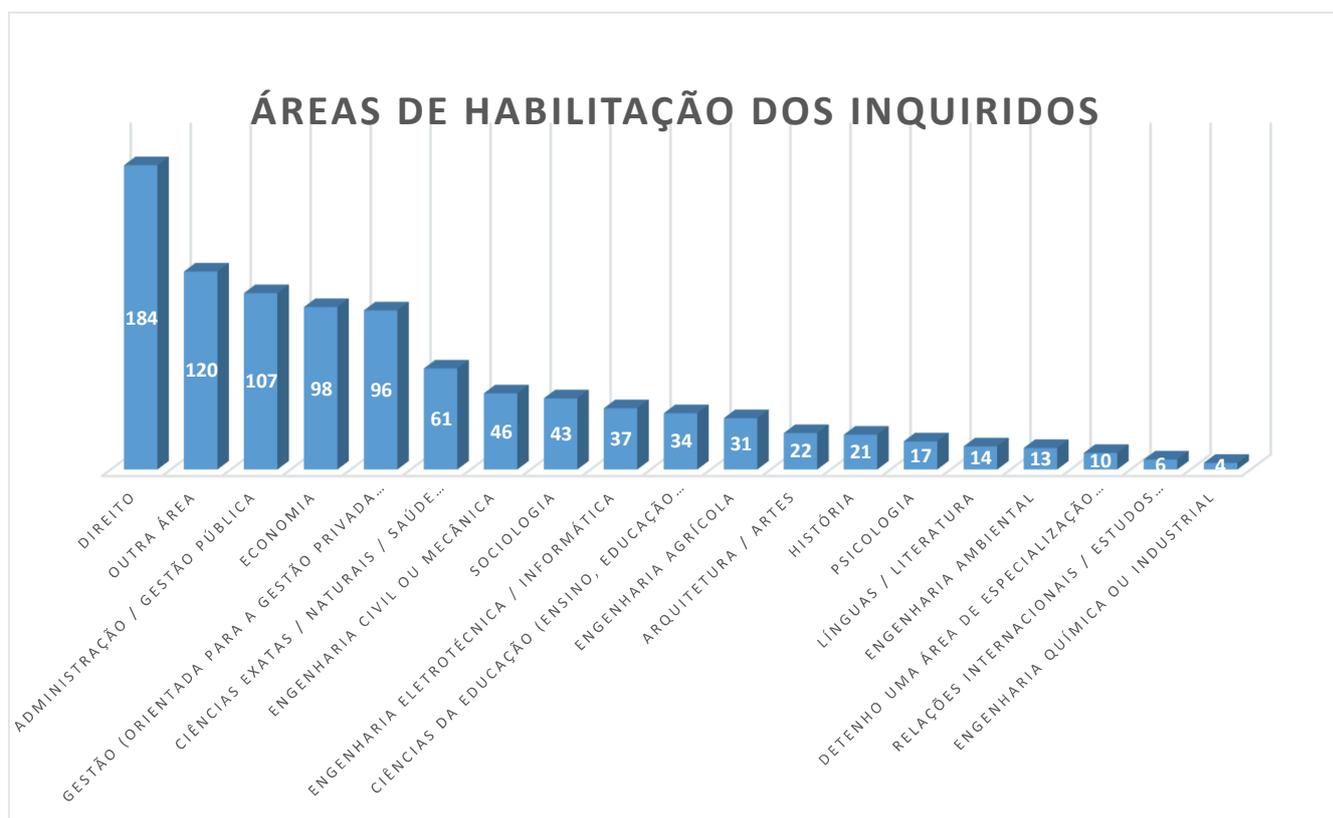
Quadro 6-7. Habilitações dos dirigentes inquiridos

Grau de ensino mais elevado e concluído que possui?	Grau de direção	Frequências	%
12º Ano ou inferior	Dirigente Superior	2	0,21%
	Dirigente Intermédio	10	1,04%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	8	0,83%
	12º Ano ou inferior Total	20	2,07%
Bacharelato	Dirigente Intermédio	8	0,83%
	Bacharelato Total	8	0,83%
Licenciatura	Dirigente Superior	64	6,64%
	Dirigente Intermédio	353	36,62%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	20	2,07%
	Licenciatura Total	437	45,33%
Pós-Graduação	Dirigente Superior	34	3,53%
	Dirigente Intermédio	276	28,63%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	11	1,14%
	Pós-Graduação Total	321	33,30%
Mestrado	Dirigente Superior	31	3,22%
	Dirigente Intermédio	109	11,31%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	11	1,14%
	Mestrado Total	151	15,66%
Doutoramento	Dirigente Superior	13	1,35%
	Dirigente Intermédio	12	1,24%
	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	2	0,21%
	Doutoramento Total	27	2,80%

No que respeita à área de habilitação dos inquiridos, verifica-se que as áreas em que há mais dirigentes públicos são, não incluindo a categoria “outras áreas”, por ordem decrescente:

1. Direito
2. Administração / Gestão Pública
3. Economia
4. Gestão
5. Ciências exatas

Figura 6-1. Áreas de habilitação dos inquiridos



De forma desagregada, em percentagem:

Quadro 6-8. Desagregação das áreas de habilitação dos dirigentes inquiridos, por cargo de direção

Área	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Direito	0,50%	15,40%	3,20%	19,10%
Administração / Gestão Pública	0,70%	8,80%	1,60%	11,10%
Economia	0,30%	8,10%	1,80%	10,20%

Área	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Gestão (Orientada para a Gestão Privada / Gestão de Empresas)	0,60%	8,40%	0,90%	10,00%
Ciências exatas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc)	1,00%	4,10%	1,10%	6,30%
Engenharia civil ou mecânica	0,20%	4,40%	0,20%	4,80%
Sociologia	0,10%	3,70%	0,60%	4,50%
Engenharia eletrotécnica / informática	0,10%	3,20%	0,50%	3,80%
Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)	0,30%	2,50%	0,70%	3,50%
Engenharia agrícola		2,90%	0,30%	3,20%
Arquitetura / Artes	0,10%	1,80%	0,40%	2,30%
História	0,10%	1,50%	0,60%	2,20%
Psicologia	0,10%	1,20%	0,40%	1,80%
Línguas / Literatura		1,20%	0,20%	1,50%
Engenharia ambiental		0,90%	0,40%	1,30%
Relações Internacionais / Estudos europeus		0,60%		0,60%
Engenharia química ou industrial		0,40%		0,40%
12º Ano ou inferior	0,50%	0,40%	0,10%	1,00%
Outra área	0,60%	10,10%	1,80%	12,40%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

Um dos indicadores mais utilizado nas pesquisas de caracterização dos dirigentes públicos é a qualificação dos seus ascendentes. Verifica-se na amostra inquirida que, dos 964 respondentes, apenas 216 tinha, entre os seus ascendentes diretos (pais) licenciados.

Quadro 6-9. Habilitações dos ascendentes que desempenham / desempenharam funções na Administração

Ascendentes diretos (pais) era licenciado?	Total	%
Licenciados	216	22.41%
Não licenciados	748	77.59%

Total	964	100%
-------	-----	------

No quadro abaixo verifica-se que, tanto nos cargos de direção intermédia, como nos cargos de direção superior, a grande maioria dos dirigentes não detinham parentes diretos com habilitação superior. A decomposição dos dados relativos às habilitações superiores dos ascendentes, por área de formação e tipo de cargo desempenhado, demonstra que as 3 habilitações mais detidas pelos ascendentes, não considerando áreas não categorizadas, foram:

Direção intermédia:

1. Ciências exatas / naturais / Saúde
2. Ciências da Educação
3. Engenharia civil ou mecânica

Direção superior:

1. Ciências da Educação
2. Engenharia civil ou mecânica
3. Direito

Quadro 6-10. Habilitações dos ascendentes que desempenham / desempenharam funções na Administração, por área de formação

	<i>Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente</i>	<i>Dirigente Intermédio</i>	<i>Dirigente Superior</i>	<i>Total</i>
Ascendentes sem licenciatura	4,40%	62,40%	10,80%	77,60%
Ciências exatas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc.)	0,20%	3,40%	0,20%	3,80%
Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)	0,20%	2,40%	0,80%	3,40%
Engenharia civil ou mecânica		2,10%	0,70%	2,80%
Economia		1,50%	0,10%	1,60%
Línguas / Literatura	0,20%	1,00%	0,20%	1,50%
Direito	0,10%	0,80%	0,50%	1,50%
História	0,10%	0,50%		0,60%
Gestão (orientada para a Gestão Privada / Gestão de Empresas)		0,40%	0,20%	0,60%
Engenharia agrícola		0,40%	0,20%	0,60%
Sociologia		0,50%		0,50%
Engenharia eletrotécnica / informática		0,50%		0,50%

	<i>Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente</i>	<i>Dirigente Intermédio</i>	<i>Dirigente Superior</i>	<i>Total</i>
Engenharia química ou industrial	0,10%	0,20%	0,10%	0,40%
Arquitetura / Artes		0,30%	0,10%	0,40%
Engenharia ambiental		0,10%		0,10%
Outra área	0,10%	2,60%	0,90%	3,60%
Não respondeu		0,40%		0,40%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

Já no que respeita à antiguidade na Administração Pública verifica-se que, apenas 1,2% (dirigentes superiores) e 0,8% (dirigentes intermédios), entre todos os inquiridos, não detêm vínculo à Administração Pública. Tal explica-se, no caso das funções de direção intermédia, pelo facto de só poderem exercer funções de direção intermédia, pessoas com vínculo à Administração (exceto se, numa primeira fase, o concurso tiver ficado deserto).

Apenas 12,4% dos dirigentes intermédios detêm uma antiguidade no setor público inferior a 10 anos. A grande maioria detém mais de 11 anos de antiguidade na Administração (87,7%).

Quadro 6-11. Antiguidade na Administração Pública (anos)

	<i>Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente</i>	<i>Dirigente Intermédio</i>	<i>Dirigente Superior</i>	<i>Total</i>
Sem vínculo à Administração Pública	0,40%	0,80%	1,20%	2,50%
Menos de 8 anos	0,10%	2,20%	0,50%	2,80%
8-10 anos	0,30%	6,10%	0,60%	7,10%
11-20 anos	1,50%	29,70%	3,70%	34,90%
21-30 anos	1,50%	24,20%	4,60%	30,20%
Mais de 30 anos	1,70%	16,70%	4,30%	22,60%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

Interessa também conhecer, entre os que estão integrados na Administração Pública, quais as carreiras de que são provenientes. Entre os respondentes 4,10% não têm qualquer vínculo Administração, o que não corresponde exatamente à mesma percentagem do quadro anterior. Constata-se em todo o caso que o número de respondentes sem vínculo é muito reduzido quer num quadro, quer no outro (menos de 5%).

Entre os que se encontram vinculados verifica-se que a maior parte (69,30%) encontra-se na situação de origem, na carreira de técnico superior e 25,8% em carreiras especiais. Sem expressão e em carreiras para as quais não é exigida licenciatura existem

0,7% de pessoas, maioritariamente a desempenhar funções de coordenação não integradas no EPD.

Quadro 6-12. Carreira atual ou de origem (caso esteja em comissão de serviço)

Anos	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Não vinculado à Administração Pública	0,50%	1,90%	1,80%	4,10%
Vinculado à Administração Pública como técnico superior	1,70%	60,40%	7,30%	69,30%
Vinculado à Administração Pública e integrado em carreira especial	2,70%	17,30%	5,80%	25,80%
Vinculado à Administração Pública como assistente técnico ou operacional	0,50%	0,10%	0,10%	0,70%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

No que respeita à experiência no setor privado, verifica-se que uma parte muito significativa dos dirigentes (superiores e intermédios) não detém experiência no setor privado (54,05%), indiciando que iniciaram a sua carreira profissional diretamente na Administração Pública. Com experiência profissional no setor privado, inferior a 10 anos, há 40,35% de dirigentes. Com mais de 10 anos de experiência no setor privado, existem apenas 5,6% de respondentes a este questionário. Entre os dirigentes que têm mais de 10 anos de experiência no setor privado, verifica-se que os de grau de direção superior são em maior número (8,33%), seguindo-se os dirigentes intermédios (5,21%) e depois os cargos de coordenação não inseridos no EPD (3,84%).

Quadro 6-13. Experiência no setor privado (anos)

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Nenhum	61,54%	53,52%	54,17%	54,05%
1 a 2 anos	9,62%	17,45%	13,89%	16,49%
2 a 4 anos	11,54%	14,71%	12,50%	14,21%
5 a 10 anos	13,46%	9,11%	11,11%	9,65%
11 a 15 anos	1,92%	3,78%	4,17%	3,73%
16 a 20 anos	1,92%	0,78%	0,69%	0,83%
Mais de 20 anos	0,00%	0,65%	3,47%	1,04%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Se considerarmos apenas as funções de direção desempenhadas no setor privado, verifica-se 78,63% dos dirigentes nunca desempenharam este tipo de função. Entre os que têm experiência de direção no setor privado, até 10 nos existem 15% de dirigentes, sendo os que dirigentes superiores têm maior representatividade (19,44%) face aos dirigentes

intermédios (14,71%). Com mais de 10 anos de experiência verifica-se que a experiência de direção é idêntica sendo os titulares de cargos de direção superior os que têm mais representatividade (7,64%) face aos cargos de direção intermédia (5,34%).

Quadro 6-14. Experiência no setor privado em funções de direção (anos)

Anos	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Nenhum	75,00%	79,95%	72,92%	78,63%
1 a 2 anos	9,62%	4,82%	3,47%	4,88%
2 a 4 anos	5,77%	5,08%	4,17%	4,98%
5 a 10 anos	3,85%	4,82%	11,81%	5,81%
11 a 15 anos	3,85%	2,73%	2,08%	2,70%
16 a 20 anos	0,00%	0,52%	2,08%	0,73%
Mais de 20 anos	1,92%	2,08%	3,47%	2,28%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

No que à experiência enquanto dirigente da Administração Pública diz respeito, verifica-se que mais de metade dos respondentes tem menos de 8 anos de experiência de direção e 45% tem 9 ou mais anos. Com mais de 30 anos de experiência em funções de direção apenas se verifica 1%, sendo, no entanto a percentagem de dirigentes com entre 16 e 30 anos de 14,4%.

Quadro 6-15. Experiência (anos) em funções de direção na Administração Pública

Anos	Frequência	Percentagem	Percentagem acumulada
Até 1 ano	44	4,6	4,6
2 a 4 anos	195	20,2	24,8
5 a 8 anos	277	28,7	53,5
9 a 15 anos	299	31	84,5
16 a 30 anos	139	14,4	99
Mais de 30 anos	10	1	100
Total	964	100	

Entre os respondentes que mais funções de direção distintas tiveram encontram-se os dirigentes superiores (18% dos dirigentes superiores detiveram 5 ou mais cargos), enquanto os dirigentes intermédios e aqueles que desempenham cargos de coordenação mais 5 vezes foram, respetivamente, 7,68% e 5,76%). A situação mais comum, no caso dos dirigentes intermédios, é terem desempenhado até 2 cargos distintos (71,74%). Já no caso dos dirigentes superiores, para alcançar os 50% é necessário considerar até 3 cargos de direção distintos.

Quadro 6-16. Número de funções de direção distintas desempenhadas na Administração Pública

Nº de funções	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
1	50,00%	37,89%	19,44%	35,79%
2	30,77%	33,85%	26,39%	32,57%
3	9,62%	12,89%	21,53%	14,00%
4	3,85%	7,68%	14,58%	8,51%
5	1,92%	3,52%	7,64%	4,05%
6	1,92%	1,56%	2,78%	1,76%
7 ou mais	1,92%	2,60%	7,64%	3,32%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Considerando agora as estruturas administrativas em que as funções acima referidas tiveram lugar, verifica-se que, a maioria foi no Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e depois o Ministério das Finanças e da Administração Pública⁴⁵.

O número de respostas evidenciadas neste quadro são superiores aos inquiridos na medida tem-se em consideração que os dirigentes desempenharam mais do que um cargo e que tal poderá ter ocorrido em diferentes estruturas administrativas. O mesmo é válido em sentido contrário na medida em que um dirigente pode ter tido todas as suas experiências de direção, num mesmo ministério, por exemplo. Esta análise, da distribuição do nº de

⁴⁵ Designação dos Ministérios à data de realização do inquérito por questionário.

funções por estrutura, deve ter em consideração que há estruturas maiores que outras (ex. área da Segurança Social VS Ministério dos Negócios Estrangeiros).

Quadro 6-17. Estruturas administrativas em que desempenha / desempenhou funções de direção (Dirigentes Superiores e Intermédios)

Estrutura orgânica	Nº
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social MTSS	126
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior MCTES	118
Ministério das Finanças e da Administração Pública MFAP	99
Ministério da Saúde MS	89
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional MAOTDR	79
Ministério da Educação ME	77
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas MADRP	73
Ministério da Economia e da Inovação MEI	55
Ministério da Justiça MJ	53
Presidência do Conselho de Ministros PCM	48
Ministério da Administração Interna MAI	43
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações MOPTC	39
Regiões Autónomas	29
Ministério da Defesa Nacional MDN	25
Ministério da Cultura MC	22
Ministério dos Negócios Estrangeiros MNE	11
Estruturas independentes (Por exemplo: Comissão Nacional de Protecção de Dados; Conselho de Prevenção da Corrupção; Entidade Reguladora para a Comunicação Social)	5
Assembleia da República	4
Outras	221
Total	1216

Outro dado com interesse no âmbito do presente estudo prende-se com o nº de reconduções ou renovações de comissão de serviço, por referência à função de direção atual ou à última desempenhada. Cerca de 1/3 dos dirigentes intermédios e superiores nunca viram renovada a sua comissão de serviço na medida em que se encontram no 1º mandato. A tendência relativamente ao nº de reconduções parece ser a mesma entre os cargos de direção previstos no EPD, diminuindo o nº de dirigentes à medida que aumenta o nº de reconduções.

Com mais de 2 reconduções em funções de direção superior⁴⁶, isto é mais de 9 anos no mesmo cargo (3 ou mais reconduções) existiam 18,74% de dirigentes. Já se

⁴⁶ Mais de 6 anos CFR art. 19 nº 3 da Lei n.º 51/2005; mandatos de 3 anos.

considerarmos a percentagem dos que tiveram 4 ou mais reconduções no mesmo cargo (mais de 12 anos) o valor reduz-se para 8,33% o que demonstra uma relativa estabilidade no exercício de algumas das funções de direção superior.

Já nos cargos de direção intermédia, com 3 ou mais reconduções em funções de direção⁴⁷, isto é, mais do que 9 anos no mesmo cargo, existiam 22,13% de dirigentes. Porém, se considerarmos a percentagem dos que tiveram 4 ou mais reconduções no mesmo cargo (mais de 12 anos) o valor reduz-se para 10,15% o que demonstra uma relativa estabilidade no exercício de algumas das funções de direção superior.

Verifica-se que as funções de direção com mais estabilidade (quer para funções de direção superior quer intermédia) se encontram nos ministérios correspondentes às áreas sociais (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior [MCTES]; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social [MTSS]; Ministério da Saúde [MS])⁴⁸.

Curioso é que, são esses mesmos Ministérios que têm, também, o maior número de dirigentes no 1º mandato (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior [MCTES]; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social [MTSS]; Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas [MADRP]; Ministério da Saúde [MS]). Tal pode explicar-se pela dimensão do Ministério e por uma maior representatividade de inquiridos desses Ministérios. O aparecimento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas [MADRP] pode estar relacionado com a situação de substituição de dirigentes decorrente das reformas do PRACE, nas quais um dos Ministérios mais afetados foi o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas [MADRP].

Quadro 6-18. Número de renovações da comissão de serviço (atual ou última comissão de serviço)

Nº	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Nenhuma (1º mandato)	46,15%	35,55%	32,64%	35,68%
1	7,69%	24,35%	31,94%	24,59%
2	17,31%	17,97%	13,89%	17,32%
3	15,38%	11,98%	13,19%	12,34%
4	3,85%	5,47%	4,86%	5,29%

⁴⁷ Mais de 6 anos CFR art. 21 nº 8 da Lei n.º 51/2005; mandatos de 3 anos.

⁴⁸ Na designação à data de realização do questionário.

Nº	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
5	1,92%	2,47%	0,69%	2,18%
6	7,69%	2,21%	2,78%	2,59%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

No que respeita ao número de horas de formação tidas nos últimos 5 anos, verifica-se um número relativamente elevado de dirigentes que não tiveram qualquer formação técnica relevante para o exercício de funções de direção durante os 5 anos anteriores à data de aplicação de realização do presente estudo (17,5%). Se a esta percentagem somarmos o nº de não respostas ou “não sei”, a percentagem sobe para 27,9%. Este número parece aproximar-se do nº de dirigentes que se encontra pela primeira vez em comissão de serviço, permitindo o estatuto do pessoal dirigente que a formação obrigatória decorra até ao final da primeira comissão de serviço, sendo critério apenas para a renovação, e não para o provimento.

Verifica-se ainda que quase 2/3 dos respondentes (32,2%) tem mais do que 120 horas de formação relevantes realizadas nos últimos 5 anos.

Quadro 6-19. Formação técnica relevante para funções de direção (horas / últimos 5 anos)

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total
Nenhuma	1,50%	13,70%	2,40%	17,50%
Até 30 horas	0,80%	9,40%	1,00%	11,30%
31 a 60 horas	0,10%	11,20%	2,30%	13,60%
61 a 120 horas	0,50%	12,80%	1,70%	14,90%
121 a 300 horas	1,20%	11,70%	1,90%	14,80%
Mais de 300 horas	1,00%	13,20%	3,20%	17,40%
Não sei / Não respondo	0,20%	7,70%	2,50%	10,40%
Total	5,40%	79,70%	14,90%	100,00%

No quadro que se segue pode verificar-se o número de dirigentes que realizou ações de formação previstas no EPD, por ano. Verifica-se uma tendência para que a formação tenha decorrido maioritariamente após 2007, 3 anos depois de ter sido tornada obrigatória.

Quadro 6-20. Frequência de ação de formação de dirigentes prevista no EPD (Ano)

Grau de direção	Ano (última vez)	Nº	%
Dirigente Superior	2004	9	0,93%
	2005	16	1,66%
	2006	7	0,73%
	2007	7	0,73%
	2008	14	1,45%
	2009	20	2,07%
	2010	11	1,14%
	2011	1	0,10%
	Nunca	59	6,12%
Dirigente Intermédio	2004	38	3,94%
	2005	92	9,54%
	2006	46	4,77%
	2007	63	6,54%
	2008	61	6,33%
	2009	119	12,34%
	2010	138	14,32%
	2011	45	4,67%
	Nunca	166	17,22%
Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	2004	2	0,21%
	2005	6	0,62%
	2006	3	0,31%
	2007	2	0,21%
	2008	3	0,31%
	2009	8	0,83%
	2010	6	0,62%
	2011	3	0,31%
	Nunca	19	1,97%
Total		964	100,00%

6.3. Discussão de dados

No presente ponto são discutidos, com maior detalhe, os dados apresentados previamente, por referência ao plano da investigação apresentado.

6.3.1. O grau de politização dos cargos de direção da Administração Pública portuguesa

No quadro infra pode constatar-se a ideologia declarada através das respostas ao questionário aplicado. 25,1% dos dirigentes respondentes afirmaram ser do centro, 10,37% ser de direita, e 23,24% de esquerda, não considerando os extremos ideológicos. É de notar ainda que cerca de 40 % dos dirigentes afirmou não saber qual a sua ideologia ou preferiu não responder a esta questão (aproximadamente 32%).

Pode verificar-se ainda que, de entre todos os inquiridos, a percentagem de dirigentes que perfilham de uma ideologia extremada (de esquerda ou de direita) é praticamente nula (0,1% extrema direita; 0,31% extrema esquerda). Quase metade dos dirigentes (48,34%) afirma ser de centro ou de esquerda. Como sendo de centro ou de direita posicionaram-se 35,47%.

Pode concluir-se que, em linha com outros países (ex. França), os dirigentes posicionam-se, ideologicamente, mais à esquerda que à direita (Rouban, 2007).

Quadro 6-21. Ideologia política que melhor corresponde aos ideais/pensamento dos dirigentes

Ideologia política	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Extrema-esquerda	0,00%	0,26%	0,69%	0,31%
Esquerda	26,92%	23,05%	22,92%	23,24%
Centro	21,15%	24,22%	31,25%	25,10%
Direita	17,31%	10,42%	7,64%	10,37%
Extrema-direita	0,00%	0,13%	0,00%	0,10%
Não sei	7,69%	9,11%	8,33%	8,92%
Não respondo	26,92%	32,81%	29,17%	31,95%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Apesar de quase 60% dos inquiridos ter declarado a sua ideologia, apenas 10,68% se encontra filiado partidariamente. De entre os filiados politicamente, aqueles que desempenham cargos de coordenação não integrados no EPD são os que menor de filiação partidária apresentam (apenas 8 pessoas). Cerca de 40% refere não saber ou não querer responder.

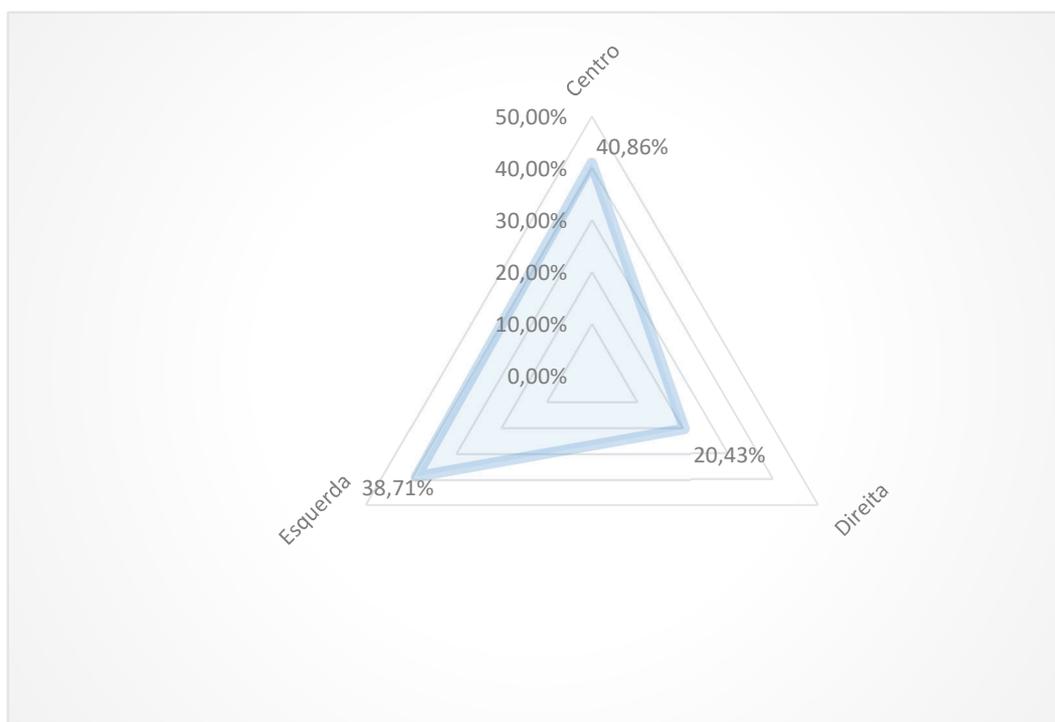


Figura 6-2: Ideologia da Filiação Político-Partidária

De entre os dirigentes filiados politicamente, verifica-se que a maioria é de centro (40,86%). De esquerda são 38,71% dos respondentes com filiação político-partidária e de direita (20,43%). Se juntarmos considerarmos o “perímetro do centro esquerda-direita”, verifica-se que de centro ou de esquerda existiriam quase 80% dos inquiridos filiados (79,57%) e de centro ou de direita cerca de 61% (61,26%).

Se a análise for feita por cargo, verifica-se que tanto os dirigentes intermédios como os dirigentes superiores filiados tendem a ser mais de esquerda que de direita, numa relação quase duas vezes maior nos dirigentes intermédios e três vezes maior nos dirigentes superiores. **Outra conclusão de destacar é que, quanto maior é o nível de responsabilidade do cargo, menor a percentagem de dirigentes com filiação política à direita, e maior é ao centro e maior ainda à esquerda.**

Quadro 6-22. Ideologia dos dirigentes com filiação Político-Partidária

Grau de direção	Ideologia política:	N.º	% no Cargo
Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Esquerda	2	25,00%
	Direita	3	37,50%
	Centro	3	37,50%
Dirigente Intermédio	Direita	13	20,97%
	Esquerda	24	38,71%
	Centro	25	40,32%
Dirigente Superior	Direita	3	13,04%
	Centro	10	43,48%
	Esquerda	10	43,48%
Total Geral		93	100,00%

Exercício de cargos:

No que respeita ao exercício de funções políticas ou cargos de eleição ao nível do Estado, a grande maioria dos dirigentes respondentes referiu não desempenhar ou ter desempenhado essas funções (apenas 10 dirigentes desempenharam e, entre estes, apenas 4, por um período superior a uma legislatura). Não são, pois, de valorizar os dados relativos ao desempenho de funções e cargos de eleição no âmbito do Governo.

Já em partidos políticos, o número de casos de exercício de funções ou cargos políticos passa para 53, dos quais 26 por menos de 4 anos.

Por último, em Associações Públicas, Cívicas ou Recreativas, o número de casos de exercício de funções ou cargos passa a ser de 59, dos quais 131 por menos de 4 anos).

Quadro 6-23. Experiência em Gabinetes Ministeriais

Integração em gabinete ministerial	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Não	5,19%	73,65%	12,55%	91,39%
Sim, por menos de 3 anos	0,21%	3,84%	1,66%	5,71%

Integração em gabinete ministerial	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Sim, por um período de tempo de 3 a 5 anos		1,24%	0,31%	1,56%
Sim, por um período de tempo de 6 a 9 anos		0,73%	0,31%	1,04%
Sim, por um período de tempo de 10 a 15 anos		0,21%		0,21%
Sim, por um período de tempo superior a 15 anos			0,10%	0,10%
Total Geral	5,39%	79,67%	14,94%	100,00%

Uma das características mais apontadas ao *patronage* (Montjoy e Watson, 1995; Flinders, 2009) é o facto de estar conotado à distribuição de cargos na administração a pessoas familiares ou próximas de atuais titulares de cargo. Assim, um dos indicadores mais comumente utilizado é a percentagem de ascendentes ou descendentes a trabalhar na Administração. Pode verifica-se, através do quadro abaixo, que a maioria dos dirigentes nunca teve ascendentes ou descendentes a trabalhar na Administração (64.42%), 31.95% afirma ter tido ascendentes, 2.80% descendentes e 0.83% ascendentes e descendentes.

Curiosamente, quanto maior é o cargo de direção ocupado na Administração, menor é a % de ascendentes de dirigentes que haviam trabalhado no passado na Administração. Esta relação já não se verifica nos casos em que os dirigentes têm descendentes na Administração.

Quadro 6-24. Inquiridos com ascendentes ou descendentes que desempenham / desempenharam funções na Administração

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Não	55,77%	63,93%	70,14%	64,42%
Sim, ascendentes	40,38%	32,55%	25,69%	31,95%
Sim, ascendentes e descendentes	0,00%	0,91%	0,69%	0,83%
Sim, descendentes	3,85%	2,60%	3,47%	2,80%

Entre os inquiridos que têm ou tiveram ascendentes ou descendentes na Administração apenas cerca de 27.28% afirmou que estes não têm/tiveram funções de direção na Administração ou cargos políticos. Nota-se porém uma elevada percentagem de inquiridos que preferiram não responder a esta questão (62.66%). Entre os que responderam, a maioria desempenhou um cargo de direção na Administração Pública

(8.71%) e apenas 1.5% um cargo político. Aproximadamente 10% dos inquiridos afirma pois que teve ou tem um ascendente ou descendente a desempenhar funções de direção na Administração ou cargos políticos. A distribuição das respostas não se altera em função do cargo desempenhado pelos inquiridos.

Quadro 6-25. Ascendentes e/ou descendentes que desempenham / desempenharam funções de direção na Administração ou cargos políticos

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Não	42,31%	26,69%	25,00%	27,28%
	7,69%	8,98%	7,64%	8,71%
Sim, um cargo de direção na Administração Pública				
Sim, um cargo político	1,92%	1,30%	1,39%	1,35%
Em branco	48,08%	63,02%	65,97%	62,66%

No que respeita á área de licenciatura dos ascendentes dos inquiridos verifica-se uma predominância nas seguintes áreas, conforme quadro abaixo):

1. Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)
2. Ciências exatas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc)
3. Engenharia civil ou mecânica
4. Línguas / Literatura
5. Direito
6. Economia

Quadro 6-26. Área de licenciatura dos ascendentes dos inquiridos

Área de licenciatura dos ascendentes	Nº
Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)	52
Ciências exatas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc)	51
Engenharia civil ou mecânica	31
Línguas / Literatura	19
Direito	18

Área de licenciatura dos ascendentes	Nº
Economia	18
Engenharia agrícola	9
Gestão (Orientada para a Gestão Privada / Gestão de Empresas)	7
História	7
Engenharia eletrotécnica / informática	6
Administração / Gestão Pública	5
Arquitetura / Artes	5
Engenharia química ou industrial	5
Sociologia	5
Engenharia ambiental	1
Psicologia	0
Relações Internacionais / Estudos europeus	0
Outra área	35

A rotatividade de dirigentes é também um sinal de politização frequentemente utilizado. No quadro abaixo apresentam-se os dados relativos à renovação da comissão de serviço dos dirigentes nomeados. Verifica-se que 60.89% dos dirigentes afirma que as suas comissões de serviços foram sempre renovadas. Quase 40% (39.11%) refere que a sua comissão de serviço nem sempre foi renovada.

Quadro 6-27 Renovação das comissões de serviço

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Não	59,62%	37,63%	39,58%	39,11%
Sim	40,38%	62,37%	60,42%	60,89%

Entre os dirigentes que afirmaram que a sua comissão de serviço nem sempre foi renovada, a maioria (52.9%) refere que a razão se prende com “Alterações estruturais na organização” (32.41%) ou “Aceitação de outros cargos públicos” (20.50%). Apesar de 54.85% dos dirigentes assumir que a não renovação da comissão se deveu a fatores exógenos, 42.15% justifica a não renovação com fatores endógenos.

Quadro 6-28 Fatores que levaram à cessação/ não renovação das comissões de serviço

Motivos para a não renovação da comissão de serviço	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total	%	Soma fatores	
F. Exógeno	Alterações estruturais na organização (ex.: alterações à estrutura orgânica)	8	11	98	117	32,41	54,85
	Mudança de dirigente da organização ou tutela	3	5	34	42	11,63	
	Por mudança de governo	2	13	24	39	10,80	
F. Endógeno	Alterações ideológicas (ex.: políticas públicas, orientações, etc)	2	2	8	12	3,32	45,15
	Aceitação de outros cargos públicos (ex.: mudança de organismo)	1	22	51	74	20,50	
	Motivações pessoais	6	9	39	54	14,96	
	Divergência com a estratégia organizacional	1	3	19	23	6,37	
	Resultado da avaliação de desempenho	0	0	0	0	0,00	
	Total	23	65	273	361	100,00	100,00

Não inclui outras razões (maioritariamente por estar na 1ª comissão de serviço)

Se descontarmos, porém, a percentagem relativa à “Não renovação por aceitação de outros cargos de direção” (20.50%), os fatores endógenos descem para 31.10% e os exógenos aumentam para 68.99%. De notar que nenhum dirigente refere que a sua comissão de serviço não foi renovada por motivos relacionados com a avaliação de desempenho em funções de direção.

No que respeita ao n.º de funções de direção diferentes, em regime de comissão de serviço ou equiparado, durante a vida profissional dos dirigentes, incluindo as funções desempenhadas atualmente, a maioria (68.36%) dos inquiridos refere ter desempenhado um (35.79%) ou dois (32.57%) cargos de direção. Verifica-se que à medida que o n.º de cargos distintos aumenta, diminui o nº de dirigentes com cargos desempenhados. O n.º médio de

cargos distintos desempenhados é de 2.27 cargos (2.95 nos cargos de direção superior; 2.14 nos cargos de direção intermédia e 1.82 nos cargos de coordenação).

Quadro 6-29. N.º de funções de direção diferentes, em regime de comissão de serviço ou equiparado, durante a vida profissional, incluindo as funções desempenhadas atualmente

	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
1	50,00%	37,89%	19,44%	35,79%
2	30,77%	33,85%	26,39%	32,57%
3	9,62%	12,89%	21,53%	14,00%
4	3,85%	7,68%	14,58%	8,51%
5	1,92%	3,52%	7,64%	4,05%
6	1,92%	1,56%	2,78%	1,76%
7 ou mais	1,92%	2,60%	7,64%	3,32%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Os quadros que se seguem procuram apresentar os fatores mais relevantes e menos relevantes na seleção de dirigentes, por tipo de cargo de direção.

Para os cargos de direção intermédia os fatores considerados mais importantes foram as competências comportamentais da pessoa, os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização e a experiência anterior na administração pública.

Quadro 6-30. Fatores mais relevantes na seleção de Dirigentes Intermédios, por grupo de inquiridos e tipo de função

Importância para Direção Intermédia								
Respondentes:	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	NS/NR	Totalmente importante / Muito importante	Ranking
As competências comportamentais da pessoa								
Dirigente Superior	0,31%	0,52%	2,59%	6,43%	4,98%	0,10%		

Importância para Direção Intermédia							
Dirigentes intermédios	1,87%	4,98%	14,73%	32,16%	23,13%	2,80%	
Cargos de Coordenação	0,52%	0,31%	0,73%	1,97%	1,66%	0,21%	
Subtotal	2,70%	5,81%	18,05%	40,56%	29,77%	3,11%	70,33% 1
Os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização							
Dirigente Superior	0,21%	0,62%	4,05%	8,09%	1,76%	0,21%	
Dirigentes intermédios	1,76%	6,22%	19,19%	35,33%	13,07%	0,83%	
Cargos de Coordenação	0,73%	0,21%	1,45%	2,28%	0,62%	0,10%	
Subtotal	2,70%	7,05%	24,69%	48,96%	15,46%	1,14%	64,42% 2
A experiência anterior na administração pública							
Dirigente Superior	0,21%	1,56%	5,50%	6,02%	1,45%	0,21%	
Dirigentes intermédios	1,97%	8,40%	22,82%	34,54%	10,79%	1,14%	
Cargos de Coordenação	0,41%	0,93%	1,35%	2,07%	0,52%	0,10%	
Subtotal	2,59%	10,89%	29,67%	42,63%	12,76%	1,45%	55,39% 3
As funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área							
Dirigente Superior	0,31%	1,14%	5,50%	5,71%	2,07%	0,21%	
Dirigentes intermédios	2,07%	7,68%	23,65%	33,92%	11,00%	1,35%	
Cargos de Coordenação	0,62%	0,73%	1,24%	2,39%	0,31%	0,10%	
Subtotal	3,01%	9,54%	30,39%	42,01%	13,38%	1,66%	55,39% 3
As competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação							
Dirigente Superior	0,52%	1,24%	4,15%	6,43%	2,18%	0,41%	
Dirigentes intermédios	3,63%	11,51%	22,61%	28,94%	10,48%	2,49%	
Cargos de Coordenação	0,62%	1,04%	1,24%	1,56%	0,73%	0,21%	
Subtotal	4,77%	13,80%	28,01%	36,93%	13,38%	3,11%	50,31% 4
A partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo							
Dirigente Superior	0,41%	1,24%	4,46%	6,43%	2,07%	0,31%	
Dirigentes intermédios	4,05%	11,62%	26,66%	24,07%	10,89%	2,39%	
Cargos de Coordenação	0,73%	0,52%	0,83%	1,76%	1,14%	0,41%	
Subtotal	5,19%	13,38%	31,95%	32,26%	14,11%	3,11%	46,37% 5
A proximidade e confiança de outra pessoa							
Dirigente Superior	0,93%	2,39%	5,19%	4,36%	1,45%	0,62%	
Dirigentes intermédios	5,39%	11,41%	24,48%	23,24%	12,66%	2,49%	
Cargos de Coordenação	0,41%	0,41%	0,83%	1,66%	1,56%	0,52%	
Subtotal	6,74%	14,21%	30,50%	29,25%	15,66%	3,63%	44,91% 6
A isenção e neutralidade política							
Dirigente Superior	1,76%	3,73%	3,22%	2,80%	2,80%	0,62%	

Importância para Direção Intermédia								
Dirigentes intermédios	13,69%	16,60%	13,07%	15,15%	17,32%	3,84%		
Cargos de Coordenação	1,14%	0,73%	0,52%	1,14%	1,66%	0,21%		
Subtotal	16,60%	21,06%	16,80%	19,09%	21,78%	4,67%	40,87%	7
O acesso a informação valiosa acerca da posição de direção e do seu conteúdo funcional								
Dirigente Superior	1,04%	1,97%	5,50%	4,46%	1,04%	0,93%		
Dirigentes intermédios	4,98%	14,11%	23,13%	21,58%	10,89%	4,98%		
Cargos de Coordenação	0,52%	0,62%	1,45%	1,45%	1,04%	0,31%		
Subtotal	6,54%	16,70%	30,08%	27,49%	12,97%	6,22%	40,46%	8
A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave								
Dirigente Superior	1,45%	4,56%	5,08%	2,39%	1,04%	0,41%		
Dirigentes intermédios	8,09%	16,70%	24,38%	17,53%	8,20%	4,77%		
Cargos de Coordenação	0,73%	0,93%	1,14%	1,24%	1,14%	0,21%		
Subtotal	10,27%	22,20%	30,60%	21,16%	10,37%	5,39%	31,53%	9

Já os fatores considerados nada ou pouco relevantes, na seleção dos dirigentes intermédios, foram a filiação partidária, a ideologia política e uma posição económica e financeira acima da média nacional.

Quadro 6-31: Fatores menos relevantes na seleção de Dirigentes Intermédios, por grupo de inquiridos e tipo de função

Importância para Direção Intermédia								
Respondentes:	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	NS/NR	Nada / Pouco importante	Ranking
A filiação partidária								
Dirigente Superior	8,51%	3,01%	1,66%	1,04%	0,21%	0,52%		
Dirigentes Intermédios	41,13%	17,01%	9,54%	5,39%	3,11%	3,11%		
Cargos de Coordenação	2,07%	1,14%	0,52%	0,73%	0,41%	0,52%		
Subtotal	52,07%	21,16%	11,72%	7,16%	3,73%	4,15%	73,23%	1
A ideologia política								
Dirigente Superior	6,85%	4,05%	2,49%	0,62%	0,31%	0,62%		
Dirigentes Intermédios	36,83%	20,12%	11,83%	5,29%	2,49%	3,11%		
Cargos de Coordenação	2,07%	0,83%	0,93%	0,73%	0,21%	0,62%		
Subtotal	45,75%	25,00%	15,25%	6,64%	3,01%	4,36%	70,75%	2
Uma posição económica e financeira acima da média nacional								
Dirigente Superior	6,12%	4,88%	2,59%	0,73%	0,10%	0,52%		
Dirigentes Intermédios	30,39%	24,79%	14,94%	4,67%	1,87%	3,01%		
Cargos de Coordenação	1,66%	1,66%	1,04%	0,52%	0,21%	0,31%		
Subtotal	38,17%	31,33%	18,57%	5,91%	2,18%	3,84%	69,50%	3
As escolas ou universidades tradicionalmente reconhecidas (em particular para o exercício de funções públicas)								
Dirigente Superior	1,14%	4,15%	5,81%	2,90%	0,62%	0,31%		
Dirigentes Intermédios	9,23%	23,55%	25,31%	16,70%	3,42%	1,45%		
Cargos de Coordenação	0,93%	1,87%	0,93%	1,45%	0,10%	0,10%		
Subtotal	11,31%	29,56%	32,05%	21,06%	4,15%	1,87%	40,87%	4

Já para os cargos de direção superior os três fatores considerados mais importantes foram a partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo, as competências comportamentais da pessoa e a proximidade e confiança de outra pessoa.

Quadro 6-32: Fatores mais relevantes na seleção de Dirigentes Superiores, por grupo de inquiridos e tipo de função

Importância para Direção Superior							Totalmente importante / Muito importante	Ranking	ranking INT	diferença SUP-INT
Respondentes:	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	NS/NR				
A partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo										
Dirigente Superior	0,41%	0,52%	2,70%	6,33%	4,67%	0,31%				
Dirigentes intermédios	2,07%	5,39%	14,73%	27,07%	24,90%	5,50%				
Cargos de Coordenação	0,52%	0,31%	1,24%	1,66%	1,35%	0,31%				
Subtotal	3,01%	6,22%	18,67%	35,06%	30,91%	6,12%	65,97%	1	5	-4
As competências comportamentais da pessoa										
Dirigente Superior	0,31%	1,45%	2,70%	5,81%	4,56%	0,10%				
Dirigentes intermédios	4,56%	9,13%	12,76%	26,76%	22,20%	4,25%				
Cargos de Coordenação	0,62%	0,31%	0,83%	1,97%	1,45%	0,21%				
Subtotal	5,50%	10,89%	16,29%	34,54%	28,22%	4,56%	62,76%	2	1	1
A proximidade e confiança de outra pessoa										
Dirigente Superior	1,04%	2,18%	3,11%	5,19%	3,01%	0,41%				
Dirigentes intermédios	4,15%	9,34%	14,11%	25,21%	21,06%	5,81%				
Cargos de Coordenação	0,31%	0,52%	0,83%	1,97%	1,56%	0,21%				
Subtotal	5,50%	12,03%	18,05%	32,37%	25,62%	6,43%	57,99%	3	6	-3
A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave										
Dirigente Superior	1,04%	1,66%	4,98%	4,77%	2,18%	0,31%				
Dirigentes intermédios	4,46%	5,91%	16,49%	21,89%	24,07%	6,85%				
Cargos de Coordenação	0,21%	0,62%	1,04%	1,66%	1,45%	0,41%				
Subtotal	5,71%	8,20%	22,51%	28,32%	27,70%	7,57%	56,02%	4	9	-5
O acesso a informação valiosa acerca da posição de direção e do seu conteúdo funcional										
Dirigente Superior	0,93%	1,56%	5,29%	4,56%	1,87%	0,73%				
Dirigentes intermédios	4,46%	9,23%	19,40%	24,07%	15,56%	6,95%				
Cargos de Coordenação	0,31%	0,52%	1,35%	1,87%	1,14%	0,21%				
Subtotal	5,71%	11,31%	26,04%	30,50%	18,57%	7,88%	49,07%	5	8	-3
Os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização										
Dirigente Superior	0,31%	1,66%	4,77%	6,43%	1,66%	0,10%				
Dirigentes intermédios	5,81%	12,97%	21,06%	26,66%	9,85%	3,32%				

Importância para Direção Superior										
Respondentes:	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	NS/NR	Totalmente importante / Muito importante	Ranking	ranking INT	diferença SUP-INT
Cargos de Coordenação	0,83%	0,41%	1,24%	1,87%	0,93%	0,10%				
Subtotal	6,95%	15,04%	27,07%	34,96%	12,45%	3,53%	47,41%	6	2	4
A experiência anterior na administração pública										
Dirigente Superior	0,93%	1,56%	5,50%	4,88%	1,76%	0,31%				
Dirigentes intermédios	6,64%	11,51%	20,23%	27,39%	10,58%	3,32%				
Cargos de Coordenação	0,62%	1,24%	1,35%	1,66%	0,41%	0,10%				
Subtotal	8,20%	14,32%	27,07%	33,92%	12,76%	3,73%	46,68%	7	3	4
A isenção e neutralidade política										
Dirigente Superior	1,87%	3,01%	4,15%	2,70%	2,70%	0,52%				
Dirigentes intermédios	17,32%	13,59%	12,66%	15,46%	15,04%	5,60%				
Cargos de Coordenação	1,14%	0,93%	0,62%	1,14%	1,35%	0,21%				
Subtotal	20,33%	17,53%	17,43%	19,29%	19,09%	6,33%	38,38%	8	7	1
As competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação										
Dirigente Superior	1,45%	2,49%	4,46%	4,67%	1,45%	0,41%				
Dirigentes intermédios	12,03%	13,49%	19,71%	21,06%	8,51%	4,88%				
Cargos de Coordenação	0,83%	1,45%	1,14%	1,35%	0,52%	0,10%				
Subtotal	14,32%	17,43%	25,31%	27,07%	10,48%	5,39%	37,55%	9	4	5
As funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área										
Dirigente Superior	1,04%	3,42%	5,50%	3,63%	1,14%	0,21%				
Dirigentes intermédios	9,44%	15,35%	23,96%	20,23%	6,64%	4,05%				
Cargos de Coordenação	0,93%	0,83%	1,35%	1,66%	0,52%	0,10%				
Subtotal	11,41%	19,61%	30,81%	25,52%	8,30%	4,36%	33,82%	10	3	7

No que respeita, ainda em relação aos cargos de direção superior, os três fatores considerados menos, ou nada importantes, uma posição económica e financeira acima da média nacional, a filiação partidária e a ideologia política, conforme quadro abaixo apresentado.

Quadro 6-33: Fatores menos relevantes na seleção de Dirigentes Superiores, por grupo de inquiridos e tipo de função

Importância para Direção Superior									
Respondentes:	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	NS/NR	Nada / Pouco Importante	Ranking SUP	Ranking INT
Uma posição económica e financeira acima da média nacional									
Dirigente Superior	4,77%	4,46%	3,32%	1,56%	0,21%	0,62%			
Dirigentes intermédios	21,68%	19,50%	17,74%	11,20%	3,53%	6,02%			
Cargos de Coordenação	1,35%	1,35%	1,24%	0,83%	0,31%	0,31%			
Subtotal	27,80%	25,31%	22,30%	13,59%	4,05%	6,95%	53,11%	1	3
A filiação partidária									
Dirigente Superior	5,91%	2,18%	2,90%	1,97%	1,35%	0,62%			
Dirigentes intermédios	27,07%	12,14%	9,65%	11,20%	13,38%	6,22%			
Cargos de Coordenação	1,56%	0,93%	0,73%	0,83%	0,83%	0,52%			
Subtotal	34,54%	15,25%	13,28%	14,00%	15,56%	7,37%	49,79%	2	1
A ideologia política									
Dirigente Superior	4,67%	2,80%	3,22%	2,49%	1,04%	0,73%			
Dirigentes intermédios	23,34%	12,14%	12,86%	11,72%	13,38%	6,22%			
Cargos de Coordenação	1,76%	0,62%	0,93%	0,93%	0,62%	0,52%			
Subtotal	29,77%	15,56%	17,01%	15,15%	15,04%	7,47%	45,33%	3	2
As escolas ou universidades tradicionalmente reconhecidas (em particular para o exercício de funções públicas)									
Dirigente Superior	1,76%	4,36%	4,46%	3,22%	0,93%	0,21%			
Dirigentes intermédios	12,14%	22,10%	20,85%	16,18%	4,56%	3,84%			
Cargos de Coordenação	1,04%	1,56%	0,62%	1,35%	0,73%	0,10%			
Subtotal	14,94%	28,01%	25,93%	20,75%	6,22%	4,15%	42,95%	4	4

No quadro que se segue podem ser visualizadas as perceções dos dirigentes relativamente a um conjunto de afirmações relacionadas com os papéis dos atores políticos e administrativos, e seu respetivo relacionamento, e o processo de governação

Quadro 6-34: Perceções e opiniões relativamente a várias afirmações e análise da dispersão (Parte IX do Questionário)

	N Válido	N ausente	Mediana	Moda	Variância	Assimetria	Erro de assimetria padrão	Curtose	Erro de Curtose padrão	Mínimo	Máximo
As nomeações para cargos de direção na Administração Pública são fortemente influenciadas pelas redes de contactos, sendo mais provável que uma nomeação ocorra se uma pessoa com a qual se tiver colaborado anteriormente detiver uma posição de destaque	933	31	3	3	0,552	-0,741	0,08	0,443	0,16	1	4
A Administração pública está muito politizada	928	36	3	3	0,513	-0,584	0,08	-0,244	0,16	1	4
Os dirigentes públicos são atores essenciais na conceção das políticas públicas	935	29	3	3	0,673	-0,254	0,08	-0,637	0,16	1	4
Os dirigentes públicos são atores essenciais na aplicação das políticas públicas	942	22	3	4	0,423	-0,992	0,08	1,167	0,159	1	4
Os dirigentes públicos não devem colaborar na formulação das políticas públicas, apenas na sua aplicação	941	23	2	2	0,843	0,454	0,08	-0,557	0,159	1	4
Os dirigentes públicos devem ser neutrais e independentes de qualquer governo, aplicando apenas a lei	943	21	4	4	0,566	-0,92	0,08	0,158	0,159	1	4
Os conhecimentos e a formação generalista do dirigente devem prevalecer sob os conhecimentos e a formação mais técnica e específica de um determinado sector	920	44	2	2	0,602	0,228	0,081	-0,336	0,161	1	4
Os dirigentes públicos devem aplicar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de governo	940	24	2	2	0,534	0,526	0,08	0,38	0,159	1	4
O poder político tem menos conhecimentos técnicos sobre as questões administrativas quando comparados com os conhecimentos detidos pelos dirigentes administrativos	924	40	3	3	0,374	-0,494	0,08	0,274	0,161	1	4
Os dirigentes públicos, incluindo os dirigentes superiores, deveriam ser seleccionados apenas no interior da administração pública, não permitindo a seleção de pessoas do sector privado	918	46	2	2	0,833	0,431	0,081	-0,591	0,161	1	4
Técnicos que tenham anteriormente frequentado acções de formação qualificante deveriam ser seleccionados preferencialmente para cargos de direção (Ex.: CADAP/CEAGP)	935	29	2	2	0,566	0,107	0,08	-0,306	0,16	1	4

Atores políticos e administrativos: dicotomia ou complementaridade na seleção de dirigentes públicos

	N Válido	N ausente	Mediana	Moda	Variância	Assimetria	Erro de assimetria padrão	Curtose	Erro de Curtose padrão	Mínimo	Máximo
Técnicos com elevado potencial diagnosticado deveriam ser selecionados preferencialmente para cargos de direção	937	27	3	3	0,383	-0,376	0,08	0,841	0,16	1	4
Deveria existir uma carreira de direção à semelhança do que acontece com outras carreiras gerais ou especiais	903	61	3	3	0,727	-0,098	0,081	-0,657	0,163	1	4
Os cargos de direção pública estão mais profissionalizados quando comparados com a situação vivida há cerca de uma década atrás	878	86	3	3	0,575	-0,376	0,083	-0,04	0,165	1	4
Uma forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes é criar uma carreira regulada por uma associação ou ordem profissional	859	105	2	2	0,664	0,274	0,083	-0,375	0,167	1	4
É comum verificar-se, em tempo suficiente, a passagem de testemunho e experiências sempre que muda um governo ou dirigente	879	85	2	2	0,631	0,268	0,082	-0,425	0,165	1	4
Os atuais códigos de ética e de conduta são suficientes e do conhecimento de todos os dirigentes públicos	904	60	2	2	0,523	0,031	0,081	-0,354	0,162	1	4
O desempenho de funções de direção é suficientemente controlado ao nível da instituição, existindo instrumentos de gestão adequados para a avaliação do desempenho que resultam na efetiva responsabilização dos dirigentes	931	33	2	2	0,602	-0,041	0,08	-0,487	0,16	1	4
O interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da administração contrariar o poder político	921	43	3	3	0,462	-0,601	0,081	0,459	0,161	1	4
A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da administração	926	38	3	3	0,498	-0,43	0,08	0,293	0,161	1	4
As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da administração	865	99	3	3	0,525	-0,375	0,083	0,067	0,166	1	4
Na prática diária são os políticos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas	904	60	3	3	0,412	-0,242	0,081	0,24	0,162	1	4
Na prática diária são os dirigentes públicos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas	910	54	2	2	0,374	0,492	0,081	0,564	0,162	1	4

	N Válido	N ausente	Mediana	Moda	Variância	Assimetria	Erro de assimetria padrão	Curtose	Erro de Curtose padrão	Mínimo	Máximo
Enquanto dirigente público tenho/tive liberdade para definir a estratégia do organismo público	900	64	2	2	0,476	0,103	0,082	-0,186	0,163	1	4
A execução prática das políticas públicas é da exclusiva responsabilidade dos dirigentes públicos e dos seus colaboradores	934	30	2	2	0,488	0,166	0,08	-0,154	0,16	1	4
As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada	890	74	2	2	0,526	-0,019	0,082	-0,64	0,164	1	4
Atualmente, na prática, a gestão de dirigentes públicos é inspirada em práticas em que o desempenho dos dirigentes tem precedência sobre os critérios políticos	851	113	2	2	0,488	-0,016	0,084	-0,467	0,167	1	4
A decisão ou documentação produzida pela administração é frequentemente condicionada pelo poder político	884	80	3	3	0,41	-0,293	0,082	0,375	0,164	1	4
Os gabinetes ministeriais são compostos, maioritariamente, por funcionários / trabalhadores em funções públicas	691	273	2	2	0,595	0,11	0,093	-0,679	0,186	1	4

1=Discordo totalmente 2=Discordo 3=Concordo 4=Concordo totalmente

Considerando o quadro acima pode constatar-se que a moda e a mediana das variáveis apresentadas correspondem, exceto na pergunta “Os dirigentes públicos são atores essenciais na aplicação das políticas públicas”, em que a moda é “Concordo totalmente” e a mediana “Concordo”.

Os respondentes tendem a **discordar** das seguintes afirmações:

- Os dirigentes públicos não devem colaborar na formulação das políticas públicas, apenas na sua aplicação
- Enquanto dirigente público tenho/tive liberdade para definir a estratégia do organismo público
- Na prática diária são os dirigentes públicos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas
- A execução prática das políticas públicas é da exclusiva responsabilidade dos dirigentes públicos e dos seus colaboradores
- Os conhecimentos e a formação generalista do dirigente devem prevalecer sob os conhecimentos e a formação mais técnica e específica de um determinado sector
- Os dirigentes públicos devem aplicar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de governo
- Atualmente, na prática, a gestão de dirigentes públicos é inspirada em práticas em que o desempenho dos dirigentes tem precedência sobre os critérios políticos. Os dirigentes públicos, incluindo os dirigentes superiores, deveriam ser selecionados apenas no interior da administração pública, não permitindo a seleção de pessoas do sector privado
- Técnicos que tenham anteriormente frequentado ações de formação qualificante deveriam ser selecionados preferencialmente para cargos de direção (Ex.: CADAP/CEAGP)
- Uma forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes é criar uma carreira regulada por uma associação ou ordem profissional
- É comum verificar-se, em tempo suficiente, a passagem de testemunho e experiências sempre que muda um governo ou dirigente

- Os atuais códigos de ética e de conduta são suficientes e do conhecimento de todos os dirigentes públicos
- O desempenho de funções de direção é suficientemente controlado ao nível da instituição, existindo instrumentos de gestão adequados para a avaliação do desempenho que resultam na efetiva responsabilização dos dirigentes
- As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada
- Os gabinetes ministeriais são compostos, maioritariamente, por funcionários / trabalhadores em funções públicas

Já relativamente às afirmações que os respondentes tendem a **concordar** são:

- Na prática diária são os políticos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas
- O interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da administração contrariar o poder político
- A Administração pública está muito politizada
- Os dirigentes públicos são atores essenciais na **conceção** das políticas públicas
- A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da administração
- As nomeações para cargos de direção na Administração Pública são fortemente influenciadas pelas redes de contactos, sendo mais provável que uma nomeação ocorra se uma pessoa com a qual se tiver colaborado anteriormente detiver uma posição de destaque
- O poder político tem menos conhecimentos técnicos sobre as questões administrativas quando comparados com os conhecimentos detidos pelos dirigentes administrativos
- Técnicos com elevado potencial diagnosticado deveriam ser selecionados preferencialmente para cargos de direção
- Deveria existir uma carreira de direção à semelhança do que acontece com outras carreiras gerais ou especiais

- Os cargos de direção pública estão mais profissionalizados quando comparados com a situação vivida há cerca de uma década atrás
- As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da administração
- A decisão ou documentação produzida pela administração é frequentemente condicionada pelo poder político

No que respeita às afirmações que tendem a **concordar totalmente** são:

- Os dirigentes públicos são atores essenciais na **aplicação** das políticas públicas
- Os dirigentes públicos devem ser neutrais e independentes de qualquer governo, aplicando apenas a lei

É de notar uma taxa maior de ausência de respostas à afirmação “Os gabinetes ministeriais são compostos, maioritariamente, por funcionários / trabalhadores em funções públicas”, que pode ser explicado pelo desconhecimento sobre a realidade prática.

O quadro que se segue apresenta as perceções dos inquiridos relativamente à relação entre os atores políticos e os atores administrativos.

Quadro 6-35: Perceções relativas à relação entre os atores políticos e os atores administrativos

	N Válido	N Ausente	Mediana	Moda	Variância	Assimetria	Erro de assimetria padrão	Curtose	Erro de Curtose padrão	Mínimo	Máximo
O poder político é frequentemente desresponsabilizado, refugiando-se na argumentação de que a responsabilidade, pelas questões operacionais, recai sobre os dirigentes públicos	858	106	2	2	0,383	0,113	0,083	0,014	0,167	1	4
O dirigente público partilha com o poder político a responsabilidade por quaisquer erros cometidos durante o processo de governação	938	26	1	1	0,304	1,122	0,08	0,697	0,16	1	4
O novo sistema de gestão, centrado no desempenho, responsabiliza os dirigentes públicos e desresponsabiliza o poder político	925	39	2	2	0,648	0,51	0,08	-0,533	0,161	1	4
Os dirigentes públicos encontram-se estatutariamente desprotegidos face à arbitrariedade do poder político	920	44	3	3	0,729	-0,543	0,081	-0,327	0,161	1	4
Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer represália	879	85	3	3	0,444	-0,324	0,082	0,203	0,165	1	4
As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da administração pública tivessem maior poder nas grandes decisões	830	134	3	3	0,489	-0,023	0,085	-0,362	0,17	1	4
Os cargos de direção intermédia da administração pública portuguesa (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo	771	193	3	3	0,562	-0,004	0,088	-0,346	0,176	1	4
Os cargos de direção superior da administração pública portuguesa (Presidente, Diretor-Geral, vice-presidente, vogais) deviam ser, na sua generalidade, ocupados por pessoas da confiança do partido político de governo	935	29	4	4	0,345	-0,543	0,08	-0,638	0,16	2	4
Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Diretor Geral, Vice-Presidente, Subdiretor geral e equiparados) da Administração Pública portuguesa deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente	888	76	3	3	0,485	0,237	0,082	-0,462	0,164	1	4
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública direta do Estado	911	53	3	3	0,491	-0,567	0,081	0,009	0,162	1	4
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública indireta do Estado	877	87	2	2	0,424	0,573	0,083	1,122	0,165	1	4
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública independente (ERSE; ANACOM; etc)	910	54	2	2	0,433	0,471	0,081	0,684	0,162	1	4

Os respondentes tendem a **discordar totalmente** das seguintes afirmações:

- O dirigente público partilha com o poder político a responsabilidade por quaisquer erros cometidos durante o processo de governação

Os respondentes tendem a **discordar** das seguintes afirmações:

- O poder político é frequentemente desresponsabilizado, refugiando-se na argumentação de que a responsabilidade, pelas questões operacionais, recai sobre os dirigentes públicos
- O novo sistema de gestão, centrado no desempenho, responsabiliza os dirigentes públicos e desresponsabiliza o poder político
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública indirecta do Estado
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública independente (ERSE; ANACOM; etc)

Já às afirmações que os respondentes tendem a **concordar** são:

- Os dirigentes públicos encontram-se estatutariamente desprotegidos face à arbitrariedade do poder político
- Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer represália
- As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da administração pública tivessem maior poder nas grandes decisões
- Os cargos de direção intermédia da administração pública portuguesa (Diretores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo
- Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Director Geral, Vice-Presidente, Subdirector geral e equiparados) da

Administração Pública portuguesa deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente

- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da administração pública direta do Estado

No que respeita às afirmações que tendem a **concordar totalmente** são:

- Os cargos de direção superior da administração pública portuguesa (Presidente, Diretor-geral, vice-presidente, vogais) deviam ser, na sua generalidade, ocupados por pessoas da confiança do partido político de governo

6.3.2. Fatores que contribuem para a seleção de dirigentes públicos em Portugal entre 2004 e 2011

Realizou-se a extração através do método das Componentes Principais, analisando a matriz de correlações, com máximo de interações por convergência de 25. Utilizou-se ainda a rotação Varimax, um “método de rotação ortogonal [que] foi proposto por Kaiser (1958)”; a ideia do método consiste em que, “para cada rotação dos fatores que ocorre, há o aparecimento de altas cargas para poucas variáveis, enquanto as demais cargas ficarão próximas de zero” Mager (1973).

Para averiguar a adequação da análise dos dados utilizou-se a Estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) que compara as correlações entre as variáveis, isto é, indica a proporção da variância dos dados que pode ser atribuída a um fator comum, variando entre 0 e 1.

Para avaliar a adequação da amostra à aplicação da análise fatorial recorreu-se à informação constante do quadro que se segue:

Quadro 6-36: Classificação da Análise Fatorial segundo a estatística KMO

<i>KMO</i>	<i>Grau de ajuste à análise fatorial</i>
1-0.9	Muito Boa
0.8-0.9	Boa
0.7-0.8	Média
0.6-0.7	Razoável
0.5-0.6	Má
>0.5	Inaceitável

Fonte: <http://home.iscteiul.pt/~rml/aulas/MQAC/Como%20reportar%20resultados.pdf>

Assim, no desenvolvimento desta etapa recorreu-se ao aplicativo SPSS, versão 23, onde foram seguidas as etapas que a seguir se descrevem:

1. Análise da matriz das correlações anti-imagem, o teste da esfericidade e a medida KMO, com o objetivo de verificar se a mesma é adequada para a realização da análise;
2. Extração dos fatores de rotação dos mesmos através do método Varimax, a fim de facilitar a sua interpretação;
3. Interpretação dos fatores e análise dos scores obtidos e;
4. Validação do modelo.

6.3.2.1. Dirigentes Superiores: Fatores que influenciaram a seleção entre 2004 e 2011

A aplicação de uma ACP com rotação Varimax aos itens em análise, após a verificação da sua adequabilidade aos dados em questão, por via do teste de esfericidade de *Barlett*, e da estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), permitiu a extração de 2 componentes principais que explicam 60,7% da variância total, conforme se demonstra nos quadros e figuras abaixo.

Quadro 6-37: Teste de KMO e Bartlett (Dirigentes Superiores)

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.			,863
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. Qui-quadrado		6930,746
	df		78
	Sig.		,000

Neste caso conseguiu-se um KMO superior a 0.8, podendo-se afirmar que há um *bom* Grau de Ajuste à Análise Fatorial, existindo uma boa adequação de possibilidades ao tratamento dos dados por recurso ao referido método.

Relativamente ao teste de Esfericidade de Bartlett, resultados maiores que 0,100, indicariam que os dados não são adequados para o tratamento com o método em questão; que a hipótese nula não pode ser rejeitada. Já valores menores que o indicado, como os alcançados, permitem rejeitar a hipótese nula; tal permite mais uma vez confirmar a possibilidade e adequação do método de análise fatorial para o tratamento dos dados.

A conjugação do teste KMO e do teste de Esfericidade de Bartlett confirma a adequação do método de análise fatorial para o tratamento dos dados, já que o KMO registou um valor superior a 0.8 e o teste de Bartlett foi altamente significativo (KMO=0,832; $X^2(78) = 6930,746$, $p < 0,001$) concluindo-se, portanto, que a realização da análise fatorial é apropriada.

Feitos estes testes, como referido, obteve-se, com este modelo, uma explicação de 60,7% de variância total na seleção de dirigentes superiores, através da agregação de 2 componentes, conforme quadros e figuras abaixo.

Quadro 6-38: Variância total explicada (Dirigentes Superiores)

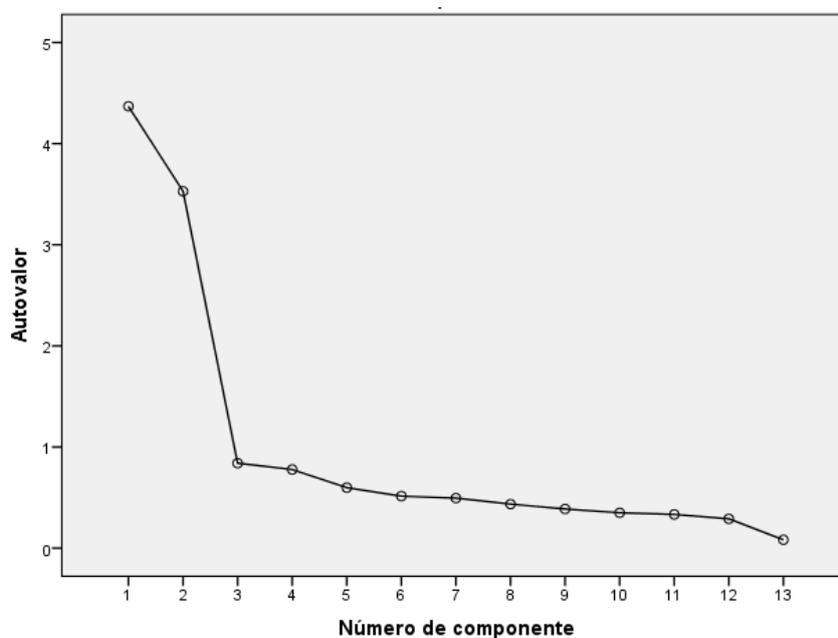
Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	4,369	33,608	33,608	4,369	33,608	33,608
2	3,528	27,141	60,749	3,528	27,141	60,749
3	,840	6,461	67,209			
4	,778	5,981	73,191			
5	,598	4,600	77,790			
6	,515	3,959	81,749			
7	,494	3,803	85,552			

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
8	,435	3,350	88,902			
9	,387	2,979	91,881			
10	,350	2,692	94,573			
11	,333	2,562	97,135			
12	,290	2,231	99,365			
13	,083	,635	100,000			

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

No gráfico abaixo verifica-se a existência do ponto de inflexão no fator 3, pelo que, recorrendo ao critério do *scree plot*, o número de fatores a serem extraído, corresponde ao número de fatores à esquerda do ponto de inflexão (Cattell, 1966), ou seja, 2 fatores.

Figura 6-3: Gráfico da Análise Fatorial (Dirigentes Superiores)



No quadro abaixo são apresentados os *Factor loading* após rotação que permitem identificar a matriz de componentes.

Quadro 6-39: Fatores que influenciam a seleção dos dirigentes superiores - Matriz de Componentes (Dirigentes Superiores)

Matriz de Componentes (a)	Componentes	
	1 (Profissional)	2 (Política)
Os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização	,818	
A experiência anterior na administração pública	,800	
As funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área	,798	
As competências comportamentais da pessoa	,794	
As competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação	,785	
A isenção e neutralidade política	,709	
A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave		,765
A ideologia política	-,473	,745
A filiação partidária	-,531	,711
A proximidade e confiança de outra pessoa		,697
Uma posição económica e financeira acima da média nacional		,674
A partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo		,632
O acesso a informação valiosa acerca da posição de direção e do seu conteúdo funcional		,621

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

a. 2 componentes extraídos.

6.3.2.2. Dirigentes Intermédios: Fatores que influenciaram a seleção entre 2004 e 2011

A aplicação de uma ACP com rotação Varimax aos itens em análise, após a verificação da sua adequabilidade aos dados em questão, por via do teste de esfericidade de *Barlett*, e da estatística de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), permitiu a extração de 2 componentes principais que explicam 51,5% da variância total, conforme se demonstra nos quadros e figuras abaixo.

Quadro 6-40: Teste de KMO e Bartlett (Dirigentes Intermédios)

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem.		,832
Teste de esfericidade de Bartlett	Aprox. Qui-quadrado	5481,918
	df	91
	Sig.	,000

Neste caso conseguiu-se um KMO superior a 0.8, podendo-se afirmar que há um **bom** Grau de Ajuste à Análise Fatorial, existindo uma boa adequação de possibilidades ao tratamento dos dados por recurso ao referido método.

Relativamente ao teste de Esfericidade de Bartlett, resultados maiores que 0,100, indicariam que os dados não são adequados para o tratamento com o método em questão; que a hipótese nula não pode ser rejeitada. Já valores menores que o indicado, como os alcançados, permitem rejeitar a hipótese nula.

A conjugação do teste KMO e do teste de Esfericidade de Bartlett confirma a adequação do método de análise fatorial para o tratamento dos dados, já que o KMO registou um valor superior a 0.8 e o teste de Bartlett foi altamente significativo (KMO=0,832; $X^2(91) = 5481,918$, $p < 0,001$) concluindo-se, portanto, que a realização da análise fatorial é apropriada.

Feitos estes testes, como referido, obteve-se, com este modelo, uma explicação de 51,5% de variância total na seleção de dirigentes intermédios, através da agregação de 2 componentes, conforme quadros e figuras abaixo.

Quadro 6-41: Variância total explicada (Dirigentes Intermédios)

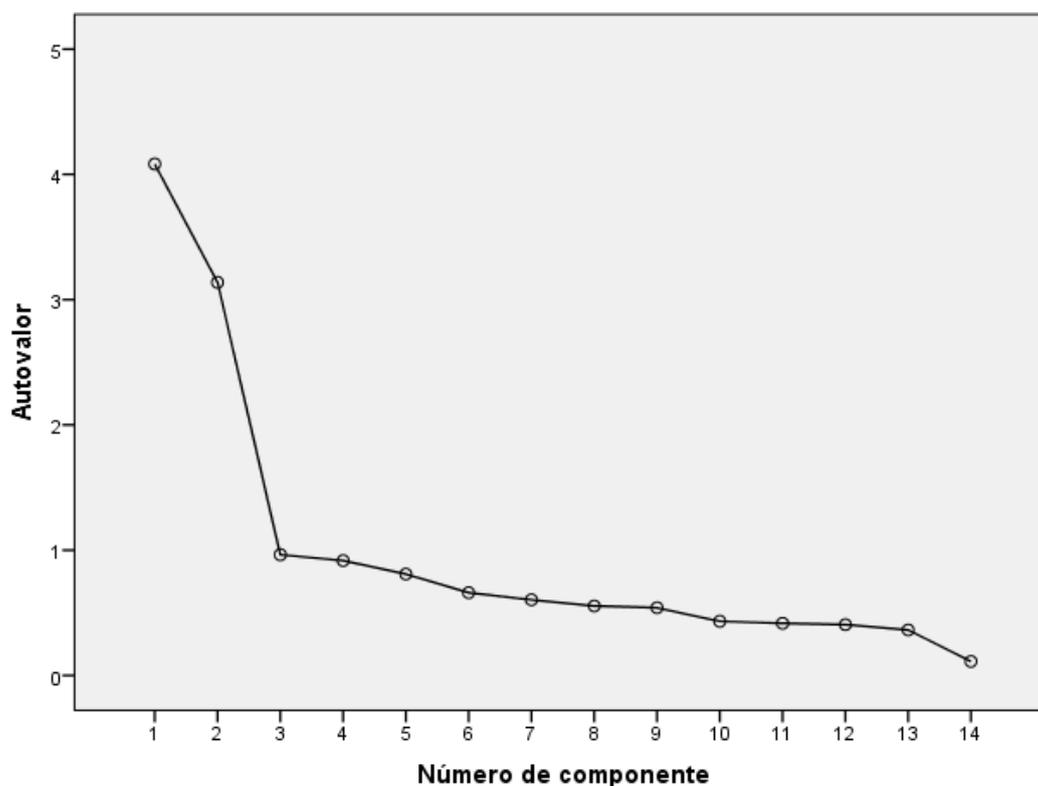
Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	4,083	29,163	29,163	4,083	29,163	29,163
2	3,138	22,413	51,576	3,138	22,413	51,576
3	,964	6,886	58,462			
4	,917	6,547	65,009			
5	,809	5,779	70,788			

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas de extração de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
6	,660	4,718	75,506			
7	,604	4,312	79,818			
8	,555	3,964	83,782			
9	,541	3,861	87,643			
10	,432	3,087	90,730			
11	,417	2,976	93,706			
12	,406	2,898	96,604			
13	,363	2,594	99,198			
14	,112	,802	100,000			

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

No gráfico abaixo verifica-se a existência do ponto de inflexão no fator 3, pelo que, recorrendo ao critério do *scree plot* (Cattell, 1966), o número de fatores a serem extraído, corresponde ao número de fatores à esquerda do ponto de inflexão, ou seja, 2 fatores.

Figura 6-4: Gráfico da Análise Fatorial (Dirigentes Intermédios)



No quadro abaixo são apresentados os *fator loading* após rotação que permitem identificar a matriz de componentes.

Quadro 6-42: Matriz de Componentes (Dirigentes Intermédios)

Matriz de Componentes (a)	Componentes	
	1 (Profis sional)	2 (politiza ção)
As competências comportamentais da pessoa	,798	
Os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização	,771	
As competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação	,708	
A experiência anterior na administração pública	,706	
As funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área	,686	
A isenção e neutralidade política	,635	
As Escolas ou universidades tradicionalmente reconhecidas (em particular para o exercício de funções públicas)	,577	
A ideologia política	-,395	,754
A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave		,749
A filiação partidária	-,469	,731
Uma posição económica e financeira acima da média nacional		,692
A proximidade e confiança de outra pessoa		,642
O acesso a informação valiosa acerca da posição de direção e do seu conteúdo funcional	,381	,528
A partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo	,346	,511

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

a. 2 componentes extraídos.

6.3.3. Perceções relativamente à separação entre política e administração

O quadro que se segue apresenta as perceções dos inquiridos relativamente à relação entre os atores políticos e os atores administrativos no contexto das reformas empreendidas no âmbito da reforma da Administração Portuguesa, em particular no âmbito das reformas empreendidas sob a égide do *New Public Management*.

Quadro 6-43: Percepções relativas às reformas da AP no que respeita ao relacionamento entre os atores políticos e os atores administrativos

	N Válido	N Ausente	Mediana	Moda	Variância	Assimetria	Erro de assimetria padrão	Curtose	Erro de Curtose padrão	Mínimo	Máximo
Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficiente (faz o mesmo ou mais, com menos recursos)	920	44	3	3	0,489	-0,384	0,081	0,2	0,161	1	4
Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficaz (alcança melhor os resultados esperados)	917	47	3	3	0,455	-0,28	0,081	0,096	0,161	1	4
Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço	890	74	2	2	0,448	-0,02	0,082	-0,269	0,164	1	4
Sinto que com o novo sistema legal as relações com a tutela são mais transparentes	800	164	2	2	0,422	-0,031	0,086	-0,268	0,173	1	4
Sinto que, por causa das minhas competências específicas, sou mais autónomo em relação à tutela	837	127	2	2	0,434	-0,002	0,085	-0,221	0,169	1	4
Sinto que a relação entre a esfera política e a esfera administrativa é mais saudável e construtiva quando existe uma clara separação das funções entre os dirigentes públicos e o poder político	899	65	3	3	0,463	-0,508	0,082	0,58	0,163	1	4
Nos últimos anos, os processos de contratação ao privado (contracting out / outsourcing / parcerias público-privadas) permitiram ao poder político ter uma maior eficácia na implementação das políticas públicas	815	149	2	2	0,531	0,094	0,086	-0,765	0,171	1	4
Nos últimos anos, o crescimento da administração indireta do Estado (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais, etc) fez com que houvesse uma maior discricionariedade e um menor controlo do governo sobre a administração e sobre as políticas públicas	828	136	3	3	0,718	-0,269	0,085	-0,556	0,17	1	4
Os dirigentes dispõem de autonomia de decisão suficiente para atingir os resultados pedidos, nomeadamente ao nível financeiro	885	79	2	2	0,393	0,208	0,082	0,192	0,164	1	4

Os respondentes tendem a **discordar** das seguintes afirmações:

- Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço
- Sinto que com o novo sistema legal as relações com a tutela são mais transparentes
- Sinto que, por causa das minhas competências específicas, sou mais autónomo em relação à tutela
- Nos últimos anos, os processos de contratação ao privado (*contracting out / outsourcing /* parcerias público-privadas) permitiram ao poder político ter uma maior eficácia na implementação das políticas públicas
- Os dirigentes dispõem de autonomia de decisão suficiente para atingir os resultados pedidos, nomeadamente ao nível financeiro

Já às afirmações que os respondentes tendem a **concordar** são:

- Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficiente (faz o mesmo ou mais, com menos recursos)
- Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficaz (alcança melhor os resultados esperados)
- Sinto que a relação entre a esfera política e a esfera administrativa é mais saudável e construtiva quando existe uma clara separação das funções entre os dirigentes públicos e o poder político
- Nos últimos anos, o crescimento da administração indireta do Estado (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais, etc) fez com que houvesse uma maior discricionariedade e um menor controlo do governo sobre a administração e sobre as políticas públicas

6.3.4. Os papéis, formais e informais, dos dirigentes públicos: interinfluências e interdependências

Vários dos autores citados nos capítulos e pontos anteriores observam relações de interinfluência e interdependência entre atores políticos e administrativos no contexto da governação.

No quadro que se segue são apresentados os resultados relativos às relações de interinfluência.

Quadro 6-44: Análise estatística das respostas relativas à interinfluência entre atores políticos e administrativos

Variável	q_0034_9 O interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da Administração contrariar o poder político	q_0037_5 Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública direta do Estado	q_0037_5 Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública direta do Estado	q_0037_6 Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública indireta do Estado	q_0035_7 A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político	q_0037_1 As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões	q_0038_4 O Governo não se imiscui no processo de aplicação das políticas públicas
Mediana	3	3	3	3	3	2	2
Moda	3	3	3	3	3	2	2
Desvio Padrão	0,76	0,849	1,007	1,175	0,845	1,062	1,078
Variância	0,578	0,72	1,013	1,38	0,714	1,128	1,163
Assimetria	-0,144	0,353	0,543	0,429	0,539	1,209	1,424
Erro de assimetria padrão	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079
Curtose	0,48	0,185	-0,396	-0,84	0,527	0,966	1,628
Erro de Curtose padrão	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157
Mínimo	1	1	1	1	1	1	1
Máximo	5	5	5	5	5	5	5
N Válido	964	964	964	964	964	964	964

Concordância:

Verifica-se que os respondentes tendem a concordar, ainda que se verifique uma assimetria positiva, com as seguintes afirmações, verificando-se por:

- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública direta do Estado (q_0037_5)
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública indireta do Estado (q_0037_6)
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública independente (ERSE; ANACOM; etc) (q_0037_7)

- A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político (q_0035_7)

Ainda com grau de concordância, mas com assimetria negativa, encontra-se a afirmação “o interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da Administração contrariar o poder político (q_0034_9)”.

No que respeita à curtose, que mede o grau da curva relativamente à curva normal, verifica-se que, nas afirmações que se seguem, a distribuição é leptocúrtica :

- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública direta do Estado (q_0037_5)
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública indireta do Estado (q_0037_6)
- Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública independente (ERSE; ANACOM; etc) (q_0037_7)

Discordância:

Verifica-se, por outro lado, que os respondentes tendem a discordar das seguintes afirmações:

- As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões (q_0037_1)
- O Governo não se imiscui no processo de aplicação das políticas públicas (q_0038_4)

De destacar uma assimetria positiva nas questões:

- As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões (q_0037_1)
- O Governo não se imiscui no processo de aplicação das políticas públicas (q_0038_4)

Já na afirmação “O interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da Administração contrariar o poder político (q_0034_9)”, a assimetria é negativa.

As afirmações abaixo apresentam, por seu turno, uma distribuição Platicúrtica.



- A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político (q_0035_7)
- As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões (q_0037_1)
- O Governo não se imiscui no processo de aplicação das políticas públicas (q_0038_4)

O quadro abaixo apresenta os resultados relativos às relações de interdependência entre atores políticos e administrativos.

Quadro 6-45: Análise estatística das respostas relativas à Interdependência entre atores políticos e administrativos

Variável	A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da Administração q_0034_10	As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da Administração	Na prática diária são os políticos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas	Na prática diária são os dirigentes públicos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas	Enquanto dirigente público tenho/teve liberdade para definir a estratégia do organismo público	A execução prática das políticas públicas é da exclusiva responsabilidade dos dirigentes públicos e dos seus colaboradores	As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada	A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político q_0035_7	Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer represália	As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração	Deve existir uma separação clara e transparente entre as funções políticas e as funções administrativas	A conceção das políticas públicas é feita pelo poder político sem intererências dos agentes administrativos (dirigentes públicos superiores da Administração)	Os dirigentes públicos superiores da Administração devem implementar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de	Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço q_0039_3
Mediana	3	3	3	2	2	2	2	3	2	2	4	3	2	2
Moda	3	3	3	2	2	2	2	3	2	2	4	3	2	2
Desvio Padrão	0,798	0,932	0,797	0,868	0,955	0,823	1,029	0,845	1,095	1,062	0,636	0,922	0,921	0,959
Variância	0,638	0,869	0,636	0,754	0,911	0,678	1,059	0,714	1,199	1,128	0,404	0,851	0,848	0,92
Assimetria	0,077	0,281	0,479	1,41	1,037	0,79	0,97	0,539	1,239	1,209	-0,202	0,801	1,349	1,006
Erro de assimetria padrão	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079	0,079

Variável	<p>A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da Administração q_0034_10</p> <p>As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da Administração</p> <p>Na prática diária são os políticos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas</p> <p>Na prática diária são os dirigentes públicos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas</p> <p>Enquanto dirigente público tenho/tive liberdade para definir a estratégia do organismo público</p> <p>A execução prática das políticas públicas é da exclusiva responsabilidade dos dirigentes públicos e dos seus colaboradores</p> <p>As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada</p> <p>A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político q_0035_7</p> <p>Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer repressão</p> <p>As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração</p> <p>Deve existir uma separação clara e transparente entre as funções políticas e as funções administrativas</p> <p>A conceção das políticas públicas é feita pelo poder político sem interferências dos agentes administrativos (dirigentes públicos superiores da Administração devem implementar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de</p> <p>Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço q_0039_3</p>													
Curtose	0,554	-0,03	0,629	2,309	1,256	1,194	0,932	0,527	1,062	0,966	-0,252	0,249	2,162	1,105
Erro de Curtose padrão Mínimo	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157	0,157
Máximo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
N Válido	964	964	964	964	964	964	964	964	964	964	964	964	964	964

Verifica-se que os respondentes concordam totalmente com a seguinte afirmação:

- Deve existir uma separação clara e transparente entre as funções políticas e as funções administrativa (q_0038_1)

Verifica-se que os respondentes tendem a concordar com as seguintes afirmações:

- A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da Administração (q_0034_10);
- As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da Administração (q_0034_11), não indo ao encontro do verificado por outros autores (Lindlbauer, Winter e Schreyögg, 2016);
- Na prática diária são os políticos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas (q_0035_1)
- A decisão ou documentação produzida pela Administração é frequentemente condicionada pelo poder político (q_0035_7)
- A conceção das políticas públicas é feita pelo poder político sem interferências dos agentes administrativos (dirigentes públicos incluídos) (q_0038_2)

Verifica-se que os respondentes tendem a discordar das seguintes afirmações:

- Na prática diária são os dirigentes públicos os principais responsáveis pela preparação das políticas públicas (q_0035_2)

- Enquanto dirigente público tenho/tive liberdade para definir a estratégia do organismo público (q_0035_3)
- A execução prática das políticas públicas é da exclusiva responsabilidade dos dirigentes públicos e dos seus colaboradores (q_0035_4)
- As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada (q_0035_5)
- Os dirigentes públicos superiores da Administração devem implementar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de governo (q_0038_5)
- Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço (q_0039_3)
- Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer represália (q_0036_5)
- As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões (q_0037_1)

As reformas da Administração Pública (A.P.) fizeram com que a Administração tivesse um maior poder técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada	Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	Dirigente Intermédio	Dirigente Superior	Total Geral
Concordo totalmente	9,62%	0,91%	0,69%	1,35%
Concordo	23,08%	27,86%	34,72%	28,63%
Discordo	46,15%	45,57%	45,14%	45,54%
Discordo totalmente	17,31%	18,23%	9,03%	16,80%
<i>Não sei / Não respondo</i>	3,85%	7,42%	10,42%	7,68%

Verifica-se que a maioria dos inquiridos (à data de realização do questionário) considerou que as reformas da Administração Pública não haviam contribuído, até ali, para que a administração fosse menos politizada, sendo tal sentido em qualquer nível de direção.

CONCLUSÃO

As relações entre Política e Administração constituem uma das questões mais antigas e pertinentes da Governança, tendo despertado o interesse de muitos autores preocupados com o desenho e implementação das políticas públicas. A este respeito escreveu-se em 2008⁴⁹ que:

“Independentemente do modelo de Administração vigente em cada período da história recente, o dirigente público surge como um elemento fundamental na formulação e aplicação das políticas públicas.

1. 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 (*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 para a configuração do modelo de Estado - processo *bottom-up* (Waldo apud Stillman, 1997 e Mozzicafreddo, 2001).
2. Apesar das especificidades que configuram cada sistema de direção a evolução genérica dos modelos de seleção de dirigentes, no âmbito da evolução dos modelos de Estado e de Administração, pareceu seguir um mesmo padrão: os modelos de seleção 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 seleção determinante (Fulton Report, 1965; Downs, 1967 apud Rocha, 2005b; Downding, 1995; Peters, 2001). Esta politização foi particularmente notória na década de 80 tendo dado origem à expansão dos cargos de *political advisors for ministers* (Peters, 2001) e a processos de reforma da Administração baseados no *New Public Management*.
3. Parece, pois, que os ideais ora de politização, ora de profissionalização da alta direção pública, têm seguido evoluções cíclicas. Tal parece explicar-se por, em alguns casos, a configuração político-administrativa idealizada para um determinado modelo degenerar, fruto de diversas disfunções, em outros modelos que, na prática, contrariam

⁴⁹ Dissertação de Mestrado de David Ferraz (2008: 73-77)

- o modelo original 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 aconteceu no Reino Unido com os mandarins com o sistema profissional condicionando estes a aplicação, no sentido original, das políticas públicas democraticamente definidas.
4. A velha dicotomia política-Administração parece assim continuar constante assim como a impossibilidade de se definirem, na prática, fronteiras claras que dividam os dois atores. Uma tal indefinição conduz a uma maior politização, tanto no sentido política-Administração, como no sentido Administração-Política. Os casos Iraquiano (Neuhold, Vanhoonacker e Verhey, 2013) e Australiano demonstram isso mesmo e o falhanço da aplicação de um sistema de Administração neutral e independente do poder político.
 5. 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 excessivamente politizadas.
 6. Mesmo os modelos de *ideal type*, correspondentes à representação 2 – modelo híbrido, que conciliam os valores de confiança e de neutralidade e independência (...) possibilitam um conjunto de associações a que correspondem múltiplas configurações que se aproximam ora de modelos mais neutrais e independentes (...), ora de modelos baseados na confiança política (...).
 7. Se tradicionalmente se idealizava uma separação total entre política e Administração hoje questionam-se as vantagens de uma total separação, defendendo-se a existência de modelos híbridos, que combinem (1) os conhecimentos técnicos de profissionais relativamente independentes com (2) a confiança política imprescindível para o desempenho de funções de direção, constituem mais-valias no processo de gestão pública.
 8. Ainda assim, mesmo nos modelos híbridos, verifica-se uma maior aproximação ao imperativo da confiança. Tal facto pode explicar-se por ter, culturalmente, maior tradição que o imperativo do mérito.
 9. As opções por um ou outro modelo de seleção de dirigentes dependem das especificidades histórico-culturais, das reformas em curso e da fragmentação da tomada de decisão, quanto mais fragmentada, maior politização.
 10. As reformas do NPM e a crescente privatização fizeram 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 os valores de economia, eficácia e eficiência (Cloutier, Denis, Langley e Lamothe, 2016), em prejuízo dos tradicionais valores de equidade e neutralidade (Rocha, 2005a).
11. Uma situação que se deve salientar tem a ver com o facto dos sistemas de emprego público de dirigentes, nos países analisados (Reino Unido, EUA, França, Portugal), serem 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 mais (EUA) ou menos (Reino Unido) estruturadas. Já em Portugal e em França os dirigentes desempenham funções num determinado posto de direção, 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 direção 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 direção 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 direção 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 direção superior. Os efeitos práticos desta alteração, passados cerca de 3 anos da sua publicação, não se fazem ainda sentir, apelando curiosamente os cidadãos e os próprios dirigentes, para uma diminuição do peso político da alta Administração.
 13. Importa que se responda rapidamente com alterações efetivas à forma como os dirigentes públicos são geridos em Portugal, em ordem a diminuir os problemas e as necessidades detetadas, garantindo um efetivo controlo do perfil e mérito dos candidatos selecionados e bem assim da efetividade das políticas públicas.
 14. Os casos representativos analisados apontam um conjunto de medidas que, adaptadas, podem melhorar a forma como os dirigentes públicos portugueses são recrutados, selecionados, formados, avaliados e promovidos. É possível arquitetar sistemas de direção integrados, mais objetivos e transparentes, em que instituições independentes do poder político definem e avaliam, prospectivamente, os perfis de competências de direção necessários para cada posto ou conjunto de postos.
 15. A candidatura a esses postos de direção poderá exigir alguns requisitos mínimos, como formação prévia ou experiência, que efetivamente comprovem a aquisição de

determinadas competências. Essa avaliação deve ser o mais independente possível. Os candidatos selecionados passam a integrar uma bolsa de candidatos a funções de direção. Em cada momento de seleção pode essa bolsa ser consultada e definida uma pool de candidatos que apresentem um perfil mais próximo do exigido. Deverão ser feitas novas entrevistas e dado feedback sobre a avaliação realizada a cada candidato ao dirigente que tutela o organismo / entidade onde o candidato selecionado deverá iniciar funções. Será este que, perante a pool de candidatos pré-selecionados, fará a seleção final podendo, ou não, considerar o feedback emitido pelas comissões independentes.

16. A institucionalização das funções de direção não deve ser sinónimo de perda de legitimidade democrática, de confiança, enquanto significado de *trust* nem de interpermeabilidade mútua entre estas duas classes. Os cargos de direção, ao serem profissionalizados, devem respeitar a confiança e fidelidade para com as políticas públicas formuladas.
17. Por outro lado, a imparcialidade da atuação da alta direção deve ser auditada e fiscalizada por autoridades com competências para o efeito e por mecanismos de denúncia colocados à disposição dos cidadãos.
18. Estas garantias de *trust* e imparcialidade devem ser acompanhadas de instrumentos criados para o efeito como sejam contratos de gestão, prémios ou penalizações.
19. A institucionalização das funções de direção⁵⁰ parece ser uma forma pacífica de ultrapassar 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 [ou pelo menos de melhor lidar com ele]. Esta conciliação, entre o domínio técnico e o domínio político, é, contudo, difícil de atingir. Como se verificou, ao aumentar o valor de independência ou neutralidade, diminui-se o da confiança política e vice-versa.
20. O ponto ótimo 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. Não se pode concluir pela superioridade de uma determinada configuração político-administrativa sobre a outra.
21. O conceito de 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 selecionado] para com o Estado, mais que para com o poder [ou partido] político eleito. No fundo, o dirigente selecionado deve cumprir um dever de lealdade na formulação e implementação das políticas públicas, em respeito pelos princípios de uma boa governação.

⁵⁰ Por institucionalização de funções de direção entende-se a criação de um organismo que seja responsável pela gestão dos cargos / carreiras de direção.

Hoje, podemos acrescentar, tendo presente o estudo agora realizado que, tendo por base as percepções dos inquiridos, relativas a experiências de direção ocorridas entre 2004 e 2011⁵¹, que:

1. A transição do modelo de Administração burocrático para os modelos gestionários acarretou algumas mudanças na forma como o serviço público era prestado. Hoje, no contexto da evolução para o modelo de uma *Nova Governança* espera-se uma cada vez maior cidadania ativa, consubstanciada na participação pública dos cidadãos. É, pois, de perspetivar algumas mudanças na forma como os serviços públicos formulam atualmente as suas decisões e, por conseguinte, mudanças, também, ao nível das tarefas e perfis dos funcionários da Administração, em particular dos dirigentes públicos.
2. Independentemente do modelo de Administração vigente nos diferentes períodos da história administrativa constata-se que a dicotomia entre política e Administração esteve sempre presente no âmbito do debate acerca das configurações político-administrativas. Verificou-se que, qualquer solução extrema, traria problemas de legitimidade democrática, sejam eles provenientes da esfera política ou da esfera técnica. Por esta razão alguns autores reclamaram as limitações do modelo burocrático em construir uma Administração Pública efetivamente neutral e independente do poder político. Algumas das reformas empreendidas em diversos países, com base no modelo que sucedeu ao modelo burocrático⁵² – o *New Public Management* – foram apenas parcialmente atingidas ficando, em alguns casos, aquém dos resultados esperados, designadamente de diminuição dos défices orçamentais. Apesar do modelo, tal como a burocracia tradicional, prever uma maior profissionalização da gestão pública e uma maior separação entre o poder político e o poder administrativo, o cumprimento desse objetivo falhou. Vários dos autores citados observam relações de interdependência e interpermeabilidade entre Atores políticos e administrativos no contexto pós-

⁵¹ Pelas razões já invocadas optou-se por não efetuar o presente estudo até ao momento da entrada em vigor do novo modelo instituído com a criação da CREsAP, permitindo obter dados relativos ao período que lhe antecedeu e assim permitir que sejam feitos estudos posteriores que avaliem o impacto do novo modelo que, no momento de realização do presente estudo, se demonstra precoce, na medida em que não se dispõe ainda de dados e tempo suficientes.

⁵² Modelo burocrático aqui, em sentido mais abstrato, na medida em que se reporta à Administração pública Profissional de origem weberiana, ainda que com disfunções que lhe vieram a ser apontadas. Como refere Mozzicafreddo (2001) a palavra Burocracia, em linguagem Weberiana tem uma conotação profissional e não clientelar, disfuncional ou impeditiva de funcionamento.

reformas gestionárias. A *Nova Governança* parece retirar importância a esta dicotomia uma vez que coloca no centro da construção e implementação das políticas públicas o cidadão e a sociedade civil.

3. Em Portugal, as reformas das últimas décadas assentaram essencialmente no *New Public Management*, sendo ainda pouco sólida a abordagem prática da Governança. Foi possível identificar / confirmar, a partir da realização de uma análise de componentes principais, duas componentes que estão na origem da seleção dos dirigentes públicos: política e profissional, em linha com o descrito na literatura e agora demonstrado estatisticamente.
4. No que respeita aos fatores associados à componente profissional na seleção dos dirigentes superiores, que parecem ter um maior peso do que a componente política, identificam-se os seguintes três principais fatores 1) conhecimentos oriundos da área de formação / especialização, 2) A experiência anterior na administração pública e 3) as funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área. Já no que respeita à componente política, os 3 principais fatores da componente são 1) A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave, 2) A ideologia política e 3) A filiação partidária.
5. Esta tendência de sobreposição dos fatores profissionais aos políticos verifica-se, também, ao nível dos dirigentes intermédios, sendo os 3 principais fatores da componente profissional 1) as competências comportamentais da pessoa, 2) os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização e 3) as competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação.
6. Já na componente política os fatores são, também por ordem de importância 1) A ideologia política, 2) A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave e 3) A filiação partidária.

Assim, e recuperando as hipóteses colocadas foi possível confirmar duas das três hipóteses, não tendo sido possível confirmar a outra, conforme se apresenta de seguida.

Hipótese	Confirmação
1 Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos superiores foram predominantemente políticos	Não verificado
2 Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes intermédios foram predominantemente técnicos;	Verificado
3 Em Portugal, entre 2004 e 2011, os fatores que influíram na seleção de dirigentes públicos, são distintos conforme se trate de dirigentes intermédios ou superiores.	Verificado ⁵³

7. Salieta-se que, no contexto da *Nova Governança*, no perfil dos dirigentes públicos, passa a ser essencial um conjunto de novas competências, associadas a novos papeis que aqueles devem desempenhar, e que abalam a tradicional dicotomia política-administração, sendo o dirigente público de tipo ideal, aquele que consegue intermediar a esfera política, a administrativa e, agora, a esfera democrática / societal. Nesta triangulação é essencial, para potenciar a inovação e a resolução de problemas complexos que hoje se colocam ao Estado, que os dirigentes se concentrem em agregar preferências sociais, fomentar a participação em rede, moderar e conciliar interesses, construir consensos, garantir a representatividade de todos os interessados, garantir a neutralidade e independência das propostas, assegurar a transparência dos processos participativos, dinamizar a informação e o conhecimento e comunicar.

8. Acredita-se que esta será a principal evolução no perfil dos dirigentes públicos e que, no caso português, pese embora a *Nova Governança* não esteja ainda plenamente implementada, deverão começar a ser tomadas iniciativas de modernização administrativa que conduzam o perfil dos dirigentes públicos para os desafios da sociedade, no contexto de uma *Nova Governança*. Aqui

⁵³ Ainda que alguns possam ser os mesmos, surgem com importância relativa distinta.

terá particular importância o perfil de dirigente público, quer ao nível da sua seleção, quer ao nível da sua formação.

9. De notar que, pese embora se reconheça o interesse em conhecer melhor o impacto do modelo de funcionamento da CReSAP na Administração Pública portuguesa, a opção tomada no âmbito do presente trabalho realça o período anterior à sua criação por duas razões: a primeira que tem a ver com o período temporal que o presente trabalho exigiu, tendo-se sobreposto no tempo à transição do modelo de nomeação política anterior para o procedimento concursal da CReSAP, não tendo ainda decorrido o tempo considerado suficiente (superior a uma comissão de serviço); a segunda relacionada com a necessidade de se conhecerem as dinâmicas de relacionamento entre os atores políticos e administrativos em momento anterior e o de criação da CReSAP para que, mais tarde, em outros estudos, se pudesse comparar o impacto de criação da mesma.
10. Reconhece-se, pois, e incentivam-se, estudos complementares ao que aqui termina, que permitam comparar, em momento posterior ao atual, o relacionamento entre políticos e dirigentes públicos, decorrentes do modelo introduzido com a criação da CReSAP. Tal permitirá comparar, recorrendo à reavaliação das variáveis aqui tratadas, a evolução trazida pela CReSAP, decorrido o tempo necessário à consolidação do sistema instituído.

Atendendo à natureza da temática em estudo e, pese embora se tenha definido um problema de pesquisa e várias hipóteses de estudo, recorrendo a metodologias quantitativas e qualitativas, acredita-se que o contributo principal terá sido dado na clarificação de modelos de estudo que permitam uma melhor abordagem futura desta problemática, em particular criando condições para que, em estudos posteriores, possam ser realizadas comparações evolutivas da forma como a seleção de dirigentes públicas, e os fenómenos de politização e/ou profissionalização evoluíram, em particular no contexto da implementação das reformas da Administração Pública Portuguesa, designadamente da criação da CReSAP.

O contributo para o desenvolvimento teórico nesta área de estudo centra-se na confirmação prática dos principais fatores que estão na origem da seleção de dirigentes públicos e na identificação dos seus subfactores/critérios.

Os resultados alcançados permitirão, também, realizar comparações futuras entre países, comparando fatores e indicadores de politização e/ou profissionalização. Acredita-se que, com o presente estudo, se dá um singelo contributo para o estudo da disciplina da

Ciência da Administração e para o conhecimento das relações e configurações político-administrativas no desenho e implementação de políticas públicas.

Bibliografia

- Aberbach, J. D. et al. (1988), "Image IV Revisited: Executive and Political Roles", *Governance*, 1, 1-25
- Aberbach, J. D., R. D., Putnam e B. A. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Aberbach, J. D. e Rockman, B. A. (2000), *In the web of politics: three decades of the U.S. federal executive*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- Aberbach, J. D. e a. (1988), "Image IV Revisited: Executive and Political Roles", *Governance*, Oxford, Blackwell Publishing Ltd. pp. 1-25
- EUA, (1883), "Pendleton Act"
- Alonso, J. M., Clifton, J. e Díaz-Fuentes, D. (2013), "Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size." em *Public Management Review*, vol.17, n.º 5, pp. 643-660
- Amaral, D. F., Ed. (1994), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina
- Araújo, C. (2012), "O Estado como parte da república", *Dados*, vol.55, pp. 569-606
- Araújo, J. F. (2002), "Os dirigentes na relação entre a Administração e os Cidadãos", *Encontro INA - A Reinvenção da Função Pública: da burocracia à Gestão Lisboa*. INA. Lisboa, INA
- Araújo, J. F. (2005), "A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma". Braga, Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, NEAPP Documento de Trabalho, Série I: 10
- Araújo, J. F. (2013), "Da nova Gestão Pública à Nova Governança pública: pressões emergentes na Administração Pública", em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA: 91-102
- Araújo, J. F. (2004), "A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade", acedido a partir de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3312/1/ConeferencialGA P2004.pdf>, acedido em 5 de abril de 2015
- Asensio, M. (2002), "O Processo de Recrutamento na Administração Pública: Avaliação do sistema, do método e do procedimento." em *Reinvenção da Função Pública*, Oeiras: INA, pp. 331-344
- Asensio, M. (2013), "Ideias, atores e instituições no processo de políticas públicas" em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora
- Baklanoff, E. N. (1996), "Breve experiência de socialismo em Portugal: o sector das empresas estatais", *Análise Social*, vol.XXXI, n.º 138
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D. e Tortosa-Ausina, E. (2016), "On the Determinants of Local Government Debt: Does One Size Fit All?", *International Public Management Journal*, vol.19, n.º 4, pp. 513-542

- Behn, R. (1995), "The Big Questions of Public Management", *Public Administration Review*, vol.55, n.º 4, pp. 313-324
- Bellier, J. (1993), "L'ENA Comme si vous y étiez", *Paris: Éditions du Seuil*, Paris, Éditions du Seuil
- Bertelli, A. M. e Lynn, L. E. (2006), *Madison's managers: Public administration and the Constitution*: JHU Press
- Betts, R. K. (2004), "The New Politics of Intelligence," *Foreign Affairs*, vol.83, n.º 3, pp. 2-8
- Bevir, M., Ed. (2011), *The SAGE handbook of governance*: Sage UK
- Bevir, M. e Rhodes, R. A. W. (2011), "The Stateless State", em *The SAGE handbook of governance*, Mark Bevir (org.), UK: Sage p.576
- Bilhim, J. (2000a), *Ciência da Administração*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2000b), "Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração" em *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol.1, n.º 1, pp. 18-37
- Bilhim, J. (2001), "Teoria organizacional: estruturas e pessoas", *Lisboa: ISCSP*
- Bilhim, J. (2013), "Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira", César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 519
- Bilhim, J. (2014), "Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo", *Sociologia*, vol. XXVIII, n.º 1 - Julho - Dezembro
- Bilhim, J. (2016), "Políticas Públicas e Agenda Política", *Valorizar a Tradição: Orações de sapiência do ISCSP*. Lisboa: ISCSP: 82-103
- Bilhim, J., R. Ramos e L. M. Pereira (2015), "Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal", *Revista digital de derecho administrativo*, Segundo Semestre, n.º 14
- Birkland, T. A. (2005), *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, London: M. E. Sharpe
- Blau, P. M. (1956), "Bureaucracy", *Modern society*, New York, N.Y.: Random House
- Bogdanor, V. (2005), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press
- Boin, A., James, O. e Lodge, M. (2005), "New Public Management and Political Control: Comparing three European correctional systems", *SCANCOR Workshop "Autonomization of the State: From integrated administrative models to single purpose organizations"*, Stanford University, 1-2 April 2005
- Bovaird e Löffler (2003), "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, London, SAGE. 69

- Braybrooke, D. e C. E. Lindblom (1963), *A Strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*, David Braybrooke and Charles E. Lindblom: Free P. of Glencoe
- Brown, D. e Wilson, S., Eds. (2005), *The Black Book of Outsourcing*, EUA: Wiley
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. e Bloomberg, L. (2014), "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management", *Public Administration Review*, vol.74, n.º 4, pp. 445-456
- Caetano, M. (1994), "Estudos de História da Administração Pública Portuguesa", Coimbra: Coimbra Editora
- Caetano, M. (2013), *Manual de Direito Administrativo*: Almedina
- Caiden, G. E. (1969), "Development administration and administrative reform", *International Social Science Journal*, vol.21, n.º 1, pp. 9-22
- Caiden, N. e Wildavsky, A. B. (1980), *Planning and budgeting in poor countries*, Transaction Publishers
- Campos, A. C. d. (2005), "Avaliação de Políticas, Programas e Serviços Públicos", em José Sousa et.al (orgs.), *O Estado no século XXI: Redefinição das suas funções*, Oeiras: INA e Tribunal de Contas
- Capucha, L., Duarte, et al. (2013), "Políticas de educação em Portugal" em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*, Coimbra: Almedina
- Carmo, H., Ed. (1987), *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal*: ISCSP
- Carvalho, E. (2013), "Redesenho da Máquina Administrativa em Portugal e Racionalidade Política: o caso do PRACE" em César Madureira e Maria Asensio (orgs.), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora
- Carvalho, E. R. d. (2008a), "Agendas e Reforma Administrativa em Portugal", *Administração Pública*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade de Administração Pública, p.294
- Carvalho, E. R. d. (2008b), "Os novos regimes de emprego público no contexto da reforma administrativa", em *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires: CLAD
- Catlaw, T. J. e Hu, Q. (2009a), "Legitimacy and Public Administration Constructing the American Bureaucratic Fields", *American Behavioral Scientist*, vol.53, n.º 3, pp. 458-481
- Catlaw, T. J. e Hu, Q. (2009b), "Legitimacy and public administration: Constructing the American bureaucratic fields", *American Behavioral Scientist*, vol.53, n.º 3, pp. 458-481
- Cattell, R. B. (1966), "The Scree Test For The Number Of Factors", *Multivariate Behavioral Research*, vol.1, n.º 2, pp. 245-276
- Caupers, J. (1994), *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa: Notícias

- Caupers, J. (2002), *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Lisboa: Âncora Editora
- Caupers, J. (2005), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa: Âncora Editora
- Chevallier, J., Ed. (2002), *Science administrative*, Paris: PUF
- Chiavenato, I. (2003), *Introdução à teoria geral da administração*: Elsevier: Brasil
- Cloutier, C., Denis, J.-L., Langley, A., et al. (2016), "Agency at the Managerial Interface: Public Sector Reform as Institutional Work", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.26, n.º 2, pp. 259-276
- Cohen, S. e Eimicke, W. (2011), "Contraction Out", em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Considine, M. e K. A. Afzal (2011), "Legitimacy", em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Cope, S., Leishman, F. e P. Starie (1997), "Globalization, new public management and the enabling State", *International Journal of Public Sector Management*, vol.10, n.º 6, pp. 444-460
- Corte-Real, I. (2014), "Out of the box – Administração Pública e Problemas Complexos", em *Problemas sociais complexos: desafios e respostas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Craig, P., Peters, B. e J. Pierre, (2012), "Administrative law in the Anglo-American tradition", *The Sage Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 333-345
- Crozier, M. (1967), *The bureaucratic phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press
- Dahlstrom, C. (2009), "Political Appointments, 18 Democracies, 1975-2007", *QoG Working Paper Series*, Gothenburg: The Quality of Government Institute
- Paula de, A. P. P. (2015), *Por uma nova gestão pública*, Editora FGV: Rio de Janeiro
- deLeon, B. e. (1983), *The Foundations of Policy analysis*, Homewood: Dorsey Press
- deLeon, P. e Vogenbeck, A. M. (2007), "Public Policy", em Jack Rabin, W. Bartley Hildreth e Gerald J. Miller Boca Raton (Orgs.) *Handbook of Public Administration*, CRC Press Taylor&Francis
- Demir, T. e R. C. Nyhan (2008), "The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice", *Public Administration Review*, vol.68, n.º 1, pp. 81-96
- Denhardt, J. e R. B. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe
- Denhardt, R. B. e J. V. Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, vol.60, pp. 549-559
- DGAEP (2012), "Síntese estatística do emprego público - 1.º trimestre 2012". Lisboa: DGAEP

- DGAEP (2015), "Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre 2014". Lisboa: DGAEP
- DGAEP (2016), "Síntese estatística do emprego público - 4.º trimestre 2016". *Síntese estatística do emprego público*, Lisboa: DGAEP p. 2
- Diefenbach, T. (2009), "New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic Enlightenment", *Public Administration*, vol.87, n.º 4, pp. 892-909.
- Dimock, M. E. (1959), *Administrative vitality*. New York, N.Y.: Harper & Brothers.
- Dowding, K. (2011), "Rational Choice Theory" em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576.
- Dowding, K. M. (1995), "Policy-Making: Civil Servants in the Cross Fire", *The Civil Service*. London: Routledge: 108-128.
- Downs, A. (1978), *Inside bureaucracy*, Boston: Mass.: Little.
- Drechsler, W. (2005), "The rise and demise of the new public management", *Post-autistic Economics Review*, vol.33, n.º, pp. 17-28.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, bureaucracy and public choice*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Eichbaum, C. e Shaw, R. (2008), "Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems", *Governance*, vol.21, n.º 3, pp. 337-363.
- Emery, Y. (2004), "Rewarding civil service performance through team bonuses: findings, analysis and recommendations", *International Review of Administrative Sciences*, vol.70
- Emery, Y. e D. Giaouque (2001), "New Public Management, Service Contracts and Financial Incentive Schemes: Practice and Problems Encountered in Switzerland", *International Review of Administrative Sciences*, vol.67
- Esmark, A. (2011), "System Theory" em Mark Bevir (org.) *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Ewalt, J. A. G. (2001), "Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation", *ASPA conference*, Newark, ASPA
- Eymeri, J.-M. (2001), *Pouvoir politique et haute administration: Une comparaison européenne*, EIPA
- Ferlie, E., Osborne, S. P. e McLaughlin, K. (2002), *New public management: current trends and future prospects*, em Kate McLaughlin e P. Stephen Osborne e Ewan Ferlie (orgs.), London: Routledge
- Ferraz, D. (2004), "A Formação dos Dirigentes Públicos e a Reforma da Administração Pública Portuguesa - o modelo de formação seguido em alguns países da Europa e dos EUA". Lisboa, ISCSP. Dissertação de Licenciatura, pp.112

- Ferraz, D., Ed. (2008a), *A alta direcção pública no contexto da evolução dos modelos Estado e de Administração*, Cadernos INA, Oeiras: INA
- Ferraz, D. (2008b), "A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução do Estado e da Administração. Contributos para uma Definição de Uma Política Integrada". *Sociologia*, Lisboa: ISCTE, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas
- Ferraz, D. (2009), "Is there space for hybrid management models of senior civil service across political-administrative systems?", em *viešoji politika ir administravimas*, pp. 57-67
- Ferraz, D. (2013), "Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração" em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora
- Ferraz, D. e Madureira, C., Eds. (2006), *Modelos de formação de dirigentes públicos: análise comparativa*, Cadernos INA, Políticas públicas, Oeiras: INA, I.P.
- Flinders, M. (2009), "The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation", *Governance*, vol.22, n.º 4, pp. 547-570
- Flora, P. e A. J. Heidenheimer (1981), *The development of welfare states in Europe and America*, Transaction Publishers
- Forsell, A. e L. Norén (2007), "(The difficult art of) outsourcing welfare services: Experiences from Sweden and New Zealand", em Tom Christensen e Per Laegreid (orgs.), *Transcending New Public Management*, pp. 203-220
- Frederick, T. (1911), "The principles of scientific management", USA: Harper & Brothers
- Frederickson, H. G. (1976), "The Lineage of New Public Administration", *Administration & Society*, vol. 8, n.º 2, pp. 149-174
- Frederickson, H. G. (1997), *The Spirit of Public Administration*, Wiley
- Fukuyama, F. (2006), "A Construção de Estados", Lisboa: Gradiva
- Galès, P. L. (2011), "Policy Instruments and Governance", em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Giauque, D., F. Resenterra e M. Siggen, (2009), "Modernization routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, pp. 687-713
- Giugale, M. M. (2015a), "The Changing War on Poverty", *Public Administration Review*, vol.75, n.º 3, pp. 359-360
- Giugale, M. M. (2015b), "Commentary: Why Should Budget Cuts Feel Like Recentralization?", *Public Administration Review*, vol.75, n.º 6, pp. 853-854
- Gomes, J. S. (2003), "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade" em *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 389-408

- Gomes, J. S. (2013), "Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania", em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora
- Gomes, J. S. (2015), "Avaliação legislativa e políticas públicas", *Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas*, Lisboa, ISCTE-IUL, Doutoramento.
- Gomes, J. S. (2016), "Desafios da Regulação e Governança numa Sociedade em Mudança: A Função Legislativa e Judicial", *Dinâmicas Socioeconómicas e Territoriais Contemporâneas*, Lisboa
- Goodnow, F. J. (1900), *Politics and Administration*
- Greenwood, E. (2009), "Métodos de investigação empírica em Sociologia". em <http://analisesocial.ics.ul.pt/.../1224164262K2IAE9wd1Ui39AM8.pdf>, acedido em 21 de setembro de 2012
- Guillén, A., Álvarez, S. e Silva, P. A. E. (2003), "Redesigning the Spanish and Portuguese welfare states: the impact of accession into the European Union", *South European Society and Politics*, vol.8, n.º 1-2, pp. 231-268
- Gurría, A. (2015), "Public Administration Reform in a Period of Austerity", *Revista de Administração e Emprego Público*, vol.1, n.º 1, pp. 9-29
- Hart, P. t. e Wille, A. (2006), "Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?", *Public Administration*, vol.84, n.º 1, pp. 121-146
- Heinrich, C., J. (2011), "Public Management", Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Herzfeld, M., Ed. (1992), *The Social Production of Indifference*, Chicago: University of Chicago Press
- Himmelfarb, G. (2004), *The roads to modernity - The British, French and American*, New York
- Hoggett, P. (1991), "A New Management em the Public Sector", *Policy and Politics*, vol.19, n.º 4, pp. 243-256
- Hood, C. (1991), "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, vol.69, n.º 1, pp. 3-19
- Hood, C. (1995), "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, n.º 2-3, pp. 93-109
- Hood, C. e Jackson, M. (1991), *Administrative argument*, Aldershot: Dartmouth
- Hood, C., James, O., Peters, G., et al., Eds. (2004), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C. e Lodge, M. (2006), *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame*, Oxford: Oxford University Press
- Howlett, M. e Ramesh, M. (2003), *Studying Public Policy - Policy Cycles and Policy Subsystems*, Canada: Oxford University Press

- Jalali, C. e Silva, P. (2013), "Novos dilemas, velhas soluções? A complexa relação entre governos partidários e administração pública" em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 519.
- Jalali, C., Silva, P., Moreira, D., et al. (2012), *Party Patronage em Portugal: treading em shallow water*, Oxford: Oxford University Press
- Jessop, B. (2011), "Metagovernance" Mark Bevir (org.) *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Johnson, G. (2010), *Research Methods for Public Administrators*, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Jost, J. T. e Major, B. (2001), *The psychology of legitimacy: Emerging perspectives on ideology, justice, and intergroup relations*: Cambridge University Press.
- Kames (1776), "Sketches of the History of Man"
- Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M. (2009), "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008", *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, World Bank
- Kellner, P. e L. C.-H. (1981), *The civil servants. An inquiry into Britain's ruling class*, London: Raven Books
- Kettl, D. F. (2015), *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*: JHU Press
- Kickert, W. (2011), "Distinctiveness of Administrative Reform em Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms", *Public Administration*, vol.89, n.º 3, pp. 801-818
- Kooiman, J. e Van Vliet, M. (1993), "Governance and public management", *Managing public organizations*, pp. 58-72.
- Kuhn, T. (1981), *What are scientific revolutions*, Boston: MIT
- Lan, Z. e Rosenbloom, D. (1992), "Editorial: Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services", *Public Administration Review*, n.º 52, pp. 535-537
- Lane, J.-E. (1987), *Bureaucracy and public choice*, London: Sage
- Lane, J.-E., Ed. (2000), *New Public Management*, London: Routledge
- Lee, K.-H. e J. C. N. Raadschelders, (2008), "Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles" em Aberbach, Putnam, and Rockman (orgs.), *Governance*, vol.21, n.º 3, pp. 419-438
- Lerner, D. e Lasswell, H. D. (1951), *The policy sciences*: Stanford University Press
- Lindblom, C. E. (1979), "Still muddling, not yet through", *Public administration review*, Vol. 39, No. 6, pp. 517-526
- Lindblom, C. E. e E.J. Woodhouse (Orgs.) (1993), "The policy-making process", Prentice Hall

- Lindlbauer, I., Winter, V. e Schreyögg, J. (2016), "Antecedents and Consequences of Corporatization: An Empirical Analysis of German Public Hospitals", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.26, n.º 2, pp. 309-326
- Lodge, M. e Gill, D. (2011), "Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand", *Governance*, vol.24, n.º 1, pp. 141-166
- Lowi, T. J. (1964), "American business, public policy, case-studies, and political theory", *World politics*, vol.16, n.º 4, pp. 677-715
- Lowi, T. J. (1972), "Four systems of policy, politics, and choice", *Public Administration Review*, pp. 298-310
- Lynn, L., E. J. (2011), "The Persistence of Hierarchy" em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Lynn, L., Jr (2008), "What is a Neo-Weberian State? reflections on a Concept and its Implications", *The NISPAcee Journal of public administration and policy*, vol.1, n.º 2, pp. 17-30
- Madureira, C. e Ferraz, D. (2010), "As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes", *Sociologia, Problemas e práticas*, n.º, pp. 51-69
- Madureira, C. e. M. R. (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*, vol.29
- Mager, P. (1973), "COOLEY, W. W. und P. R. LOHNES: Multivariate data analysis. J. Wiley and Sons Inc., New York 1971, 364 S.", *Biometrische Zeitschrift*, vol.15, n.º 4, pp. 294-295
- Magone, J. M. (2011), "The Difficult Transformation of State and Public Administration em Portugal. Europeanization and the Persistence of Neo-Patrimonialism", *Public Administration*, vol.89, n.º 3, pp. 756-782
- Malatesta, D. e Carboni, J. L. (2015), "The Public–Private Distinction: Insights for Public Administration from the State Action Doctrine", *Public Administration Review*, vol.75, n.º 1, pp. 63-74
- May, J. V. e Wildavsky, A. B. (1978), *The Policy cycle*, Beverly Hills: Sage Publications
- McSweeney, B. (2006), "Are we living in a post-bureaucratic epoch?", *Journal of Organizational Change Management*, vol.19, n.º 1, pp. 22-37
- Mendes, J. d. S. (1969), "Administração e desenvolvimento", em *Análise Social*, vol.7, n.º 27-28
- Merriam, C. E. (1922), "Political Research", em *American Political Science Review*, vol.16, n.º 02, pp. 315-321
- Merton, R. (1957), "The Dysfunctions of Bureaucracy", em *Bureaucratic structure and personality*, pp. 195-206
- Miller, J. e Kaifeng, Y. (2009), *Handbook of Research Methods in Public Administration*: CRC Press.

- Mintzberg, H. (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Dom Quixote
- Montjoy, R. S. e Watson, D. J. (1995), "A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard em council-manager government", em *Public administration review*, vol.55, n.º 3, pp. 231.
- Moreira, J. M. e Alves, A. A. (2010), *Gestão pública e teoria das burocracias*, Oeiras: INA
- Moreira, J. M. e Alves, A. A. (2013), "Concepções de Estado e fundamentação da prestação de Serviços Públicos" em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 295-313
- Moura, P. V. e. (2004), *A privatização da função pública*, Coimbra: Coimbra Editora
- Mouzelis, N. P. (1975), *Organisation and bureaucracy*, London: Routledge & Kegan Paul
- Mozzicafreddo, J. (1992), "O estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias", *Sociologia-Problemas e Práticas*, vol.12, n.º, pp. 57-89
- Mozzicafreddo, J. (1997), *Estado-providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta
- Mozzicafreddo, J. (2001), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo, J. Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. e J. S. Gomes, Eds. (2001), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. e Carla Gouveia (2011), "Contextos e etapas de reforma na administração pública" em *Projetos de Inovação na Gestão Pública*. Mozzicafreddo, J e Gomes, J. Salís. Lisboa: Mundos Sociais: 443
- Mozzicafreddo, J., Guerra, I., Margarida, A., et al. (1991), *Gestão e legitimidade no sistema político local: CIES-ISCTE / CELTA*
- Mulgan, R. (2005), "Outsourcing and public service values: the Australian experience", *International Review of Administrative Sciences: An International Journal of Comparative Public Administration*, vol.71, n.º 1
- Mulgan, R. (2007), "Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice", *Public Administration*, vol. 85, n.º 3
- Murphy, R. D. (1997), "Black mayors and school politics: The failure of reform em Detroit, Gary, and Newark - Rich,WC.", *American Political Science Review*, vol.91, n.º 2, pp. 468-469
- Musonda, A. M. (2006) "Political Legitimacy: The Quest for the Moral Authority of the State, A Philosophical Analysis", LMU Bibliothek, Münche
- Nations, U. (2009), "What is Good Governance?", em United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP)
- Neuhold, C., Vanhoonacker, S. e Verhey, L. F. M. (2013), *Civil servants and politics: a delicate balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Noordegraaf, M. (2007), "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism em Ambiguous Public Domains", *Administration & Society*, vol.39, n.º 6, pp. 761-785
- Novais, J. R. (2006), "Contributo para uma Teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado Social e democrático de Direito", Edições Almedina, SA. Coimbra: Almedina, 2015
- Nunes, F. (2000), "Os Directores Gerais: A elite Administrativa Portuguesa em Março de 2000", Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Tese de Mestrado
- Nunes, F. (2012), "Os Directores-Gerais: O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, Orientada pelo Professor Doutor António Costa Pinto.
- Nutley, S. e. B., Anette (2003), "Evidence-based policy and practice", em Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, London: Routledge
- O'Leary, R. e Kim, S. (2010), *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*, Georgetown University Press
- OCDE (2003), "Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform, em OECD Member Countries", OCDE
- Osborne, D. e T. Gaebler (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass, Addison-Wesley Pub. Co
- Osborne, S. P. (2010a), "Delivering Public Services: Time for a new theory?", *Public Management Review*, vol.12, n.º 1, pp. 1-10
- Osborne, S. P. (2010b), *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*: Routledge
- Osborne, S. P., Radnor, Z. e Nasi, G. (2013), "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach", *The American Review of Public Administration*, vol. 43, n.º 2, pp. 135-158
- Ostrom, V. e Ostrom, E. (1971), "Public choice - different approach to study of public administration", *Public Administration Review*, vol.31, n.º 2, pp. 203-216
- Page, E. e. W., Vincent (1999), *Bureaucratic elites in the western European states: a comparative analysis of top officials*, New York: Oxford University Press
- Park, S.-H. e Wilding, M. (2016), "The Politics of Government Reform em Korea", *Administration & Society*, vol.48, n.º 9, pp. 1059-1084
- Perrow, C. (1972), *Análise Organizacional: Um enfoque Sociológico*, São Paulo: Ed. Atlas
- Peters, B. G. (1986), *The relationship between civil servants and political executives*, Glasgow: University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy

- Peters, B. G. (1987), "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making", em Jan-Erike Lane (Org.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage: pp. 256-282
- Peters, B. G., Ed. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas: University Press of Kansas
- Peters, B. G. (1997), "Policy transfers between governments: The case of administrative reforms", *West European Politics*, vol.20, n.º 4, pp. 71 - 88
- Peters, B. G. (2001a), <<The >>future of governing, Kansas
- Peters, B. G., Ed. (2001b), *The Politics of Bureaucracy*, London: Routledge
- Peters, B. G. (2010), *The politics of bureaucracy*, Oxon: Routledge
- Peters, B. G. e Pierre, J. (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8, n.º 2
- Peters, B. G. e Pierre, J. (2004), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Pierre, J. e Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, St Martin's Press
- Pita, V. T. S. (2016), "Acesso aos Cargos de Direção Superior da Administração Pública Portuguesa numa Perspetiva de Género", Lisboa: ISCSP, Mestre, pp. 42
- Pitschas, R. (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia—Porque necessitamos de mais ética no serviço público", em Juan Mozzicafreddo *et al* (Orgs.), *Reformas da Administração Pública na União Europeia—Porque necessitamos de mais ética no serviço pública*, pp. 31-46
- Pitschas, R., Ed. (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt: Peter Lang
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*: Basil Blackwell
- Pollitt, C. (2013), *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines*, "Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público", Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 28-30 de janeiro de 2013
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: University Press
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*: Oxford University Press
- Pollitt, C. e Homburg, V. (2007), *The new public management in Europe*, Palgrave

- Pomerantz, P. R. (2011), "Development Theory", em Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage: 576
- Quade, E. (1975), *Analysis for Public Decisions*, New York: American Elsevier
- Queiró, A. (1976), *Lições de Direito Administrativo (policop.)*, Coimbra
- Rabovsky, T. (2014), "Support for Performance-Based Funding: The Role of Political Ideology, Performance, and Dysfunctional Information Environments", *Public Administration Review*, vol.74, n.º 6, pp. 761-774
- Randma-Liiv, T. (2008), "New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe", Tallinn, Trans-European Dialogue 1
- Rato, H. (2013), "Gestão de competências na Administração Pública", em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 519.
- Rato, H. e Ferraz, D. (2008), "Regimes de emprego público e desempenho administrativo: que relação?". *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD. Buenos Aires, Argentina, CLAD.
- Reino Unido, Report, N. T. (1854), "Northcote-Trevelyan Report"
- Rhodes, R. A. e Weller, P. (2001), *The changing world of top officials: mandarins or valets?*, Open University Press
- Rhodes, R. A. W. (1994), "The Hollowing Out of the State", *Political Quarterly*, n.º 65, pp. 138-151
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667
- Rocha, A. O. (2013), "Mudança do Estado e Mudança da Administração Pública", pp. 519
- Rocha, J. (2001a), "Gestão Pública e Modernização Administrativa." *Oeiras: INA*
- Rocha, J. (2011), *Gestão Pública: teorias modelos e prática*, Lisboa: Escolar Editora
- Rocha, J. A. O. (2000), *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: MGI - Management Global Information, 2000
- Rocha, J. A. O. (2001b), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA
- Rocha, J. A. O. (2005a), *Gestão de recursos humanos na administração pública*, Lisboa: Escolar Editora
- Rocha, J. A. O. (2005b), *Quadro Geral da Evolução da Gestão de recursos humanos na administração pública*, Universidade do Minho
- Rocha, J. A. O. (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA
- Rocha, J. O. (2010), *Gestão do processo político e políticas públicas*, Escolar Editora

- Rodrigues, M. (2013), "Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede", em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 103-121
- Rodrigues, M. d. L. e e Silva, P. A. (2015), "A Execução do Memorando de Entendimento", em *Governar com a Troika. Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, Coimbra, Almedina, pp. 27-46
- Rodrigues, M. d. L. e Silva, P. A. (2016), "A constituição e as políticas públicas em Portugal" em *Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 23-32
- Rosenbloom, D. (1998), *Public Administration: understanding management politics and law em the Public Sector*, New York: McGraw-Hill International
- Rosenbloom, D. (2008), "The Politics Administration Dichotomy em U.S. Historical Context", em *Public Administration Review*, vol.68, n.º 1, pp. 57-60
- Rouban, L. (2007), "Public Management and Politics: Senior Bureaucrats in France", in *Public Administration*, vol.85, pp. 473-502
- Schön, D. A. (1983), *The reflective practitioner: How professionals think in action*: Hachette UK, Basic books
- Secchi, L. (2009), "Modelos organizacionais e reformas da administração pública", em *Revista de Administração Pública*, vol.43, n.º 2, pp. 347-369
- Seibel, W. (2010), "Beyond Bureaucracy-Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought em Germany", *Public Administration Review*, vol.70, n.º 5, pp. 719-730
- Sellers, J. M. (2011), "State-Society Relations", Mark Bevir (org.), *The SAGE handbook of governance*, UK: Sage, p. 576
- Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. (1992), *Classics of Public Administration*. California: Thomson Brooks/Cole
- Shepherd, G. (2007), "Managing the Top Officials: Some International Experience" – sine loco, sine nomine
- Silva, P. (2014), "Novos dilemas, velhas soluções? Patronagem e Governos Partidários", *Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território*. Aveiro, Universidade de Aveiro, Doutoramento
- Silva, P. A. (2000), "O Estado Providência Português num contexto Europeu–Elementos para uma reflexão", em *Sociedade e Trabalho*, n.º 8/9, pp. 51-61
- Stewart, J. e Walsh, K. (1992), "Change in the management of public services", em *Public Administration*, vol.70, n.º 4, pp. 499-518
- Stillman, R. (1997), "American vs. European Public Administration: Does public administration make the modern state or does the state make public administration", *Public Administration Review*, vol.57, n.º 4
- Stivers, C. (2008), "The Significance of The Administrative State", *Public Administration Review*, vol.68, n.º 1, pp. 53-56
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, vol.50, n.º 1, pp. 17-28

- Stoker, G. (2006), "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?", *The American Review of Public Administration*, vol.36, n.º 1, pp. 41-57
- Svara, J. H. (2001), "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration em the Past and Future of Public Administration", *Public Administration Review*, vol.61, n.º 2, pp. 176-183
- Svara, J. H. (2014), "Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration", *Public Administration Review*, vol.74, n.º 5, pp. 561-U248
- Teixeira, C. (2010), "A Administração Pública como actor político", *Departamento de Sociologia*, Lisboa: ISCTE, Doutoramento
- Tsang, J. C. (2016), "Coping with Policy Complexity em the Globalized World", *Public Administration Review*, vol.76, n.º 6, pp. 840-841
- Valotti, G. (2013), "Reforming the public sector: how to make the difference, em "Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público", 28-30 de janeiro de 2013
- Vigoda, E. (2003), "Rethinking the identity of public administration: Interdisciplinary reflections and thoughts on managerial reconstruction", em *Public Administration & Management: An Interdisciplinary Journal*, vol.8, pp. 1-22
- Visscher, C. d. e Randour, F. (2014), "The reform of the Belgian federal administration 10 years on: what balance has been achieved between operational autonomy of top managers and the supervision carried out by the horizontal ministerial departments?" em *International Review of Administrative Sciences*, vol.80, n.º 1, pp. 33-51
- Walle, S. V. d. (2013), "The role of trust em public services and public sector reform", em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, 519
- Weber, M. (1904), "The protestant ethic and the spirit of capitalism"
- Weiss, T. G. (2000), "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, vol. 21, n.º 5, pp. 795-814
- Weller, P. (1989), *Malcolm Fraser PM: a study in prime ministerial power*, Penguin Ringwood
- Wilson, W. (1887a), "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, vol.2, n.º 2, pp. 197-222
- Wilson, W. (1887b), "The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, vol.2, n.º 2, pp. 197-222
- Yeager, S. J. (2007), "Classic Methods in Public Administration Research", em Jack Rabin, W. Hildreth, Bartley W. e Gerald J. Boca Miller (Orgs.), *Handbook of Public Administration*, Raton: CRC Press Taylor & Francis Group

FONTES (LEGISLAÇÃO-LEI, DECRETO-LEI, DECRETOS-REGULAMENTARES, PORTARIA, DESPACHOS)

Portugal (1966), "Relatório preliminar sobre as linhas gerais da reforma administrativa". 14, Grupo de Trabalho n.º. Lisboa, Grupo de Trabalho n.º 14 da Comissão Interministerial do Planeamento e Integração Económica

Portugal (1966), "Relatório preliminar sobre as linhas gerais da reforma administrativa". 14, Grupo de Trabalho n.º. Lisboa, Grupo de Trabalho n.º 14 da Comissão Interministerial do Planeamento e Integração Económica.

Portugal (1991), "Código do Procedimento Administrativo -1991", *Decreto Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro*, Lisboa

Portugal (1991), "Código do Procedimento Administrativo -1991". Decreto Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro. Lisboa.

Portugal (2003), "Linhas de orientação da reforma da Administração Pública". *Resolução do Conselho de Ministros n.º. 95/2003* Lisboa. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 95/2003

Portugal (2003), "Linhas de orientação da reforma da Administração Pública". Resolução do Conselho de Ministros n.º. 95/2003 Lisboa. Resolução do Conselho de Ministros n.º. 95/2003

Portugal (2004), "Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública". *Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004*. Lisboa. Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004

Portugal (2004), "Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública". Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004. Lisboa. Resolução do Conselho de Ministros n. 53/2004.

Portugal (2006), "Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) - Relatório Final", Lisboa

Portugal (2006), "Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) - Relatório Final". Lisboa.

Portugal (2011a), "Documento Verde de Reforma da Administração Local". Parlamentares, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos. Lisboa, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares: 39

Portugal (2011a), "Documento Verde de Reforma da Administração Local". Parlamentares, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos. Lisboa, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares: 39.

Portugal (2011b), "Memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica - Memorando da Troika"

Portugal (2011b), "Memorando de entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica - Memorando da Troika".

Portugal (2011c), "Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado - PREMAC", Lisboa

- Portugal (2011c), "Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado - PREMAC ". Lisboa.
- Portugal (2011d), "Relatório Técnico do PREMAC - aprovado em reunião de Conselho de Ministros, de 15 de Setembro". Ministros, Conselho de. Lisboa.
- Portugal (2011d), "Relatório Técnico do PREMAC - aprovado em reunião de Conselho de Ministros, de 15 de Setembro". Ministros, Conselho de. Lisboa.
- Portugal (2012a), "6 anos de Simplex". Administrativa, Agência para a Modernização. Lisboa, AMA.
- Portugal (2012a), "6 anos de Simplex". Administrativa, Agência para a Modernização. Lisboa, AMA.
- Portugal (2012b), " Regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública", Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro
- Portugal (2012b), "Regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública". *Portaria n.º 9/2012, de 10 de Janeiro*
- Portugal (2012c), "Relatório final do plano de redução e melhoria da administração central (PREMAC)", Lisboa.
- Portugal (2012c), "Relatório final do plano de redução e melhoria da administração central (PREMAC)", Lisboa.
- Portugal (2013a), "Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico", *Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*. Lisboa, Diário da República. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.
- Portugal (2013a), "Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.". *Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro*. Lisboa, Diário da República. Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro
- Portugal (2013b), "Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração pública - 6ª versão", *Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto*. Lisboa.
- Portugal (2013b), "Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração pública - 6ª versão". *Lei n.º 68/2013, de 29 de agosto*. Lisboa
- Portugal (2013c), "Síntese das reformas da administração pública: 2011-2013". Finanças, Ministério das. Lisboa, Ministério das Finanças.
- Portugal (2013c), "Síntese das reformas da administração pública: 2011-2013", Ministério das Finanças, Lisboa, Ministério das Finanças
- Portugal, H. d. (2014), "História de Portugal Online - O Estado Novo", em 23-5-2014, acedido a partir de <http://www.historiadeportugal.info/estado-novo>

Portugal, PSD (2011), "Recuperar a credibilidade e desenvolver Portugal: Programa eleitoral do partido social democrata eleições legislativas 2011"

Fontes (Sítios Eletrónicos)

DGAEP, (2009), "Em a Década - Emprego em Números (1996-2005)", Publicações do Observatório do Emprego Público, acedido em 1 de Junho de 2010, [fhttp://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9](http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=c56e2903-1f51-417d-8839-240c045f72c9)

ISCTE, Estatística, acedido a partir de <http://home.iscte-iul.pt/~rml/aulas/MQAC/Como%20reportar%20resultados.pdf>, acedido em 5/4/2016

MUSONDA, A. M. Political Legitimacy: The Quest for the Moral Authority of the State, A Philosophical Analysis. 2006, Acedido a partir de Internet: <http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=13&ved=0CC0QFjACOAo&url=http%3A%2F%2Fedoc.ub.uni-muenchen.de%2F5813%2F1%2FMusonda_Anthony.pdf&ei=eIA9TInEL9DJ4AaB0rnGAg&usg=AFQjCNFPsFPdDWv--Y2VJHQVdploBRAbFw&sig2=43etWTRGnHmepAoVvDvzmQ>. em 21-12-2015,

Portugal, H. d. (2014), "História de Portugal Online - O Estado Novo", em 23-5-2014, acedido a partir de <http://www.historiadeportugal.info/estado-novo>

ANEXOS

Anexo A: Mapa resumo da operacionalização dos conceitos e respetiva relação com o inquérito por questionário

Variáveis Dependentes

Variável dependente: Ocupação de cargo de direção (no passado e no presente – Ex.: q_0012_1; q_0012_2; q_0018)

Por nível: superior; intermédio

Por Grau: 1 ou 2

Variáveis independentes

Dados de caracterização

VARIÁVEIS DE CARACTERIZAÇÃO	Questões no inquérito
SEXO	q_0001
IDADE	q_0002
NATURALIDADE	q_0002
DISTRITO ONDE TRABALHA	q_0004
HABILITAÇÕES	q_0005
ÁREA DE LICENCIATURA	q_0006
EXPERIÊNCIA NA A.P.	q_0008
EXPERIÊNCIA NA A.P. (POR TIPO DE ADMINISTRAÇÃO)	q_0015_1 q_0015_2 q_0015_3 q_0015_4 q_0015_5
EXPERIÊNCIA EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO NA A.P. (PASSADO E PRESENTE)	q_0012_1 q_0012_2 q_0018
Nº DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO DIFERENTES DESEMPENHADAS	q_0019
Nº DE RENOVAÇÕES DE COMISSÃO DE SERVIÇO	q_0020
EXPERIÊNCIA NO SETOR PRIVADO	q_0014_1
EXPERIÊNCIA NO SETOR PRIVADO EM FUNÇÕES DE DIREÇÃO	q_0014_2
QUAL A SUA CARREIRA ATUAL OU DE ORIGEM	q_0009
DESEMPENHO ATUAL DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO	q_0012_2
TIPOLOGIA DO CARGO OCUPADO ATUALMENTE: NÍVEL E GRAU DE DIREÇÃO	
FUNÇÃO DE DIREÇÃO DESEMPENHADA POR ÚLTIMO	q_0012_1
ESTRUTURA GOVERNAMENTAL EM QUE DESEMPENHA / DESEMPENHOU FUNÇÕES DE DIREÇÃO	q_0023 q_0024_1 q_0024_2 q_0024_3 q_0024_4 q_0024_5 q_0024_6 q_0024_7 q_0024_8 q_0024_9 q_0024_10 q_0024_11
ANÁLISE TENDO POR BASE A DIFERENCIAÇÃO ENTRE O DESEMPENHO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO ATUAL E PASSADO	
Q_0012_1	
Q_0012_2	

VARIÁVEIS DE CARACTERIZAÇÃO	Questões no inquérito
	q_0024_12 q_0024_13 q_0024_14 q_0024_15 q_0024_16 q_0024_17 q_0024_18 q_0024_19 q_0024_20
DESEMPENHO DE FUNÇÕES POLÍTICAS OU CARGOS DE ELEIÇÃO E QUAIS	q_0015_4
Nº DE ANOS EM CARGOS DE DIREÇÃO	q_0018
INTEGRAÇÃO, NO PASSADO, EM GABINETE MINISTERIAL	q_0013
ASCENDENTES / DESCENDENTES NA A.P.	q_0026
HABILITAÇÕES DOS ASCENDENTES	ASC_HABILIT q_0007_1 q_0007_2 q_0007_3 q_0007_4 q_0007_5 q_0007_6 q_0007_7 q_0007_8 q_0007_9 q_0007_10 q_0007_11 q_0007_12 q_0007_13 q_0007_14 q_0007_15 q_0007_16 q_0007_17 q_0007_18 q_0007_19
HORAS DE FORMAÇÃO TÉCNICA RELEVANTE PARA FUNÇÕES DE DIREÇÃO	q_0021
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA	q_0029
IDEOLOGIA PERFILHADA	q_0028
FREQUÊNCIA DA FORMAÇÃO DE DIRIGENTES (ANO/CURSO)	q_0010 q_0011_1 q_0011_2 q_0011_3 q_0011_4 q_0011_5 q_0011_6

Dimensão: Política / Índice de politização

Categories	Indicadores / Variáveis	Nº questão
Atividades em que se envolvem os funcionários públicos	Proximidade entre política e Administração (Mulgan, 2007)	
	1. Recrutamento interno (no interior da própria Administração Pública) para integração em gabinetes ministeriais (Nunes, 2000; Rouban, 2007). Nota: Quanto mais anos, mais politização; o sim, só por si já é politização	
	a. Esteve em gabinetes ministeriais no passado?	q_0013; q_0035_8
	b. Integraria, se convidado, um gabinete ministerial no futuro?	q_0030
	2. Perceção da capacidade de coordenação da Administração pelo poder político (Downing, 1995)	q_0035_8
	2. Configuração da tomada de decisão / desconcentração / delegação de poderes (Peters, 2001) (dirigentes têm autonomia?): Politização [da atividade] administrativa Eichbaum e Shaw, 2008 <i>Processual VS SUBSTANTIVO → Alteração de pareceres / normas / sugestões</i>	
	a. Orçamental e financeira	q_0039_9
	b. Políticas Públicas	q_0033_3 q_0036_2 q_0036_4 q_0035_1 q_0035_7 q_0036_2 q_0037_2 q_0037_3 q_0037_5 q_0037_6 q_0037_7 q_0039_7
	Dirigentes são atores essenciais na <u>conceção</u> das políticas públicas (+concordância= +politização; - autonomia)	
	Dirigentes são atores essenciais na <u>aplicação</u> das políticas públicas (+concordância= +autonomia;-politização)	q_0033_4 q_0033_5 q_0033_6 q_0035_2 q_0035_3 q_0035_4 q_0035_5 q_0035_6 q_0036_1 q_0036_3 q_0036_5 q_0038_4 q_0037_1 q_0037_4 q_0038_1 q_0038_2 q_0039_3 q_0039_4 q_0039_5 q_0039_6 q_0039_8 q_0039_9
	c. Gestão de recursos humanos	q_0039_9
4. "Des"nomeação de cargos aquando da mudança de um governo Shepherd (2007: 11-13).	q_0031	
6. Apoio incondicional ao Governo (Downing, 1995)	q_0038_2 q_0036_5 (discordar=+apoi o) q_0032_9#0	

	Categorias	Indicadores / Variáveis	Nº questão
			q_0032_9#1 (+importante=+a poio incondicional)
		7. Grau de influência pessoal / política no âmbito do círculo de decisão (Rouban, 2007)	q_0032_13#0 q_0032_13#1
		8. Acesso a informação privilegiada	q_0032_12#0 q_0032_12#1
		9. Filiação partidária (S/N)	q_0029
		10. Exercício de cargos políticos de eleição no passado ou interesse em os desempenhar no futuro	q_0015_1 q_0015_2 q_0015_3 q_0015_4 q_0015_5 q_0017_1 q_0017_2 q_0017_3 q_0017_4 q_0017_5 q_0017_6
		11. Presença de Trabalhadores da AP em Gabinetes Ministeriais	q_0035_8
Situacão sócio-familiar	(Dowding, 1995; Peters, 2001: 182-183)	12. "old buddy networks"	
		13. Nº de nomeações em comissão de serviço para funções de direção ou equiparadas	q_0018 q_0019
		14. Habilitações dos ascendentes	ASC_HABILIT q_0007_1 q_0007_2 q_0007_3 q_0007_4 q_0007_5 q_0007_6 q_0007_7 q_0007_8 q_0007_9 q_0007_10 q_0007_11 q_0007_12 q_0007_13 q_0007_14 q_0007_15 q_0007_16 q_0007_17 q_0007_18 q_0007_19
		15. Ascendentes na A.P.	q_0026
		16. Ascendentes que foram / são dirigentes públicos/políticos	q_0027
		17. Escolas frequentadas (+concordância=posição social mais bem posicionada)	q_0032_1#0 q_0032_1#1
		18. Acesso a informações preciosas sobre as possibilidades de carreira, remunerações e contexto de trabalho, conseguindo melhores posições	q_0032_12#0 q_0032_12#1
		19. A Proximidade / confiança de outra pessoa	q_0032_7#0 q_0032_7#1 q_0033_1
		21. Frequência de círculos de decisão	q_0032_13#0 q_0032_13#1
		22. Concordância com o carácter elitista da direcção pública	q_0033_1
		23. Valor médio declarado em sede de IRS nos últimos 5 anos	q_0032_14#0 q_0032_14#1

Categorias		Indicadores / Variáveis	Nº questão
Ideologia / Filiação partidária /		24. Ideologia política	q_0028 q_0032_11#0 q_0032_11#1
		25. Filiação partidária	q_0029 q_0032_10#0 q_0032_10#1
		26. Cessação da comissão de serviço por Mudança de governo / dirigente da tutela	q_0033_2
		27. Cessação da comissão de serviço por Alterações ideológicas / estruturais	q_0033_2
		28. Proximidade e confiança pessoal	q_0032_7#0 q_0032_7#1 q_0033_2
Contextual	Dependência técnica do poder político face à Administração (Chevallier, 2002; Waldo apud Stillman, 1997; (Kickert, 2005 apud Rouban, 2004)	29. Nível de conhecimentos do poder político relativamente às questões técnicas (Rouban, 2007; Aberbach e Rockman, 1988)	q_0033_9
		30. Perceção relativamente ao outsourcing / Contracting out / privatizações enquanto mecanismo de controlo político sob a Administração (Eymeri, 2001:66-67).	q_0039_7
		31. Perceção relativamente à agencificação (criação de I.P.) no aumento da discricionariedade política (Eymeri, 2001:66-69)	q_0039_8

Dimensão: Profissionalização / Índice de profissionalização

Dimensões	Indicadores / Variáveis	Nº questão	
Conteúdo da profissão (Noordegraaf, 2007)	G. Habilitações (Peters, 2001: 92-120) (Noordegraaf, 2007)	12. Habilitação académica	q_0005
		13. Área de licenciatura	q_0006
	H. Experiência (Noordegraaf, 2007)	14. Nº de anos de serviço na A.P. (antiguidade na A.P.)	q_0008
		15. Carreira de origem	q_0009
		16. Desempenho anterior, como técnico, de funções semelhantes (+importante para a seleção?)	q_0032_5#0 q_0032_5#1
		17. Nº de anos em comissão de serviço em funções de direção ou equiparadas	q_0018
		18. Nº de anos desempenhados em funções no sector privado em funções de direção	q_0014_2
		19. Recrutamento interno (no interior da própria Administração Pública)	q_0009 q_0014_1 q_0008
		20. Nº de funções de direção diferentes desempenhadas	q_0019
		20. Nº de reconduções na mesma comissão de serviço	q_0020
	I. Perfil técnico, comportamental e ético (Noordegraaf, 2007)	21. Nº de horas de formação técnica avançada com relevância para a função	q_0021
		22. Conhecimentos técnicos na área	
		23. Formação específica só alcançada, na maioria dos casos, pelo desempenho anterior de funções públicas	q_0010 q_0011_1 q_0011_2 q_0011_3 q_0011_4 q_0011_5 q_0011_6
		24. Características técnicas (EPD) / Fazer prova da posse das competências previstas no estatuto do pessoal dirigente	q_0032_6#0 q_0032_6#1
		24. Características comportamentais	q_0032_8#0 q_0032_8#1
		25. Afiliação partidária (não filiado)	q_0029 q_0032_4#0 q_0032_4#1

Dimensões		Indicadores / Variáveis	Nº questão
		25. Experiência profissional na AP	q_0032_3#0 q_0032_3#1 q_0032_5#0 q_0032_5#1
		26. Isenção	q_0032_4#0 q_0032_4#1
		28. Formação generalista VS específica	q_0033_7 q_0032_2#0 q_0032_2#1
		29. Recrutamento aberto: % de dirigentes externos à Administração	q_0019 q_0014_1 q_0033_10
		30. % de dirigentes nomeados através de <i>faststream</i> (CEAGP/CADAP)	q_0011_3 q_0011_6
		31. Concordância com a criação de um sistema de carreira para dirigentes	q_0034_3 q_0034_5 q_0036_4 q_0038_1 q_0039_6
Controlo institucional e disciplinar (Noordegraaf, 2007)	Controlo institucional (estatutário)	30. Impacto prático das alterações do estatuto do pessoal dirigente na profissionalização / politização	q_0034_4
		Associação profissional / ordem	q_0034_5
	Ética	Transferência de conhecimentos aquando da mudança de dirigente	q_0034_6
		Códigos de ética e conduta	q_0034_7
		Supervisão	q_0034_8
Contextual	J. Resultados a atingir / Contratualização de objetivos (Downding, 1995; Peters, 2001)	32. Partilha da mesma visão estratégica para a organização	q_0032_9#0 q_0032_9#1
		33. Aplicação isenta do programa e objetivos de governo	q_0033_4 q_0033_6 q_0033_8
		34. Avaliação SIADAP / Cumprimento objetivos / Responsabilização pelos resultados alcançados	q_0025_2 q_0034_8 q_0036_2 q_0036_3
		35. Cessação da comissão de serviço por Motivações pessoais dos dirigentes	q_0025_1 q_0025_1comment q_0025_2 q_0025_2comment

Dimensões		Indicadores / Variáveis	Nº questão
			q_0025_3 q_0025_3comment q_0025_4 q_0025_4comment q_0025_5 q_0025_5comment q_0025_6 q_0025_6comment q_0025_7 q_0025_7comment q_0025_8 q_0025_8comment q_0025_9 q_0025_9comment q_0025_10 q_0025_10comment
Relacional	F. Separação entre Política e Administração Neutralidade e independência (Wilson, 1887apud Rocha, 2001) (Downding,1995)	1. Administração científica	q_0038_2 q_0038_4 q_0038_5 q_0035_4 q_0035_2 q_0033_6 q_0033_5 q_0033_4 q_0033_3
		2. Neutralidade e independência	q_0038_1
		3. Grau de percepção relativo à proteção do estatuto de dirigente público face ao poder político	q_0036_4 q_0036_5 q_0039_5
		4. Percepção dos graus de autonomia face ao poder político (Downding, 1995)	q_0037_1
		5. Percepção dos graus de coordenação do poder político (Downding, 1995)	q_0033_8 q_0034_10 q_0034_11 q_0035_1 q_0035_7 q_0037_1 q_0037_5 q_0037_6 q_0037_7

Dimensões	Indicadores / Variáveis	Nº questão
	6. Indiferença ao ciclo eleitoral: Manutenção em funções aquando da mudança de governo / “Des”nomeação de cargos aquando da mudança de um governo Shepherd (2007: 11-13).	q_0025_3 q_0031
	7. Autonomia da decisão (Configuração da tomada de decisão / desconcentração / delegação de poderes (Peters, 2001))	Ver acima
	9. Grau de influência técnica no âmbito do círculo de decisão	Ver acima
	10. Corporativismo VS neutralidade	q_0034_11
	Pressões	q_0036_5 q_0034_11
	Inter-influência	q_0037_5 q_0037_6 q_0037_7 q_0037_1 q_0035_7 q_0034_9 q_0038_4
	Inter-dependência	q_0037_1 q_0036_5 q_0035_7 q_0035_5 q_0035_4 q_0035_3 q_0035_2 q_0034_11 q_0035_1 q_0034_10 q_0038_1 q_0038_2 q_0038_5 q_0039_3
	11. Perceção relativamente à agencificação (criação de I.P.) no aumento da profissionalização da gestão pública (Eymeri, 2001:66-69)	q_0039_8
Objectividade / verdade / transparência da doc adm. (Iraque (Mulgan, 2007)	Aconselhamento imparcial	q_0036_5 q_0033_6 q_0032_4#0 q_0032_4#1 q_0034_5

Dimensões	Indicadores / Variáveis	Nº questão
	Politização como Promoção pessoal ou pressão política	q_0035_8 q_0034_7 q_0034_9 q_0034_11
	Nem sempre se diz a verdade por questões de oportunidade política	q_0013 q_0030 q_0035_7 q_0035_8

ANEXO B: INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO ON-LINE

Estudo: Administração, Política e Políticas Públicas

Âmbito

O presente inquérito por questionário enquadra-se no âmbito de um projeto de investigação em Políticas Públicas realizado no **ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa**, com o apoio do **Instituto Nacional de Administração, I.P.** O estudo tem por objetivo compreender melhor o processo de implementação das políticas públicas e o modo como os dirigentes públicos portugueses são selecionados e se relacionam com o poder político.

É garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas sendo os resultados do inquérito tratados de forma agregada, não sendo permitida qualquer identificação pessoal. As respostas terão um tratamento meramente académico.

Agradecemos, antecipadamente, a sua preciosa colaboração, lembrando-lhe que está a contribuir para o aprofundamento do conhecimento acerca da Administração Pública . Como agradecimento a todos aqueles que colaborarem no estudo, e para que conheçam as suas conclusões, será facultado, no final do preenchimento deste inquérito, uma página web onde, mais tarde, será publicado o resultado deste estudo.

Destinatários:

Dirigentes da Administração Pública Portuguesa que exerçam ou tenham exercido funções entre 2004 e 2011.

Preenchimento do questionário:

Por favor escolha a resposta que melhor corresponda à sua posição face à questão que lhe é colocada. Prevê-se que a resposta a todas as perguntas demore cerca de 15 minutos.

Data limite de preenchimento: 3 de Junho de 2011

Em caso de dúvida ou comentário por favor contacte: david.ferraz@ina.pt

Parte I

Por favor, para cada uma das perguntas que se seguem, assinale a resposta que melhor o(a) caracteriza. Obrigado.

1 0Desempenha atualmente, ou desempenhou (a partir de 2004), funções de direção na Administração Pública portuguesa? *

Por favor, seleccione apenas uma das seguintes opções:

- Sim
 Não

2 0001

1. Indique o seu sexo: *

Por favor, seleccione **apenas uma** das seguintes opções:

- Feminino
 Masculino

3 0002

2. A que grupo etário pertence? *

Por favor, seleccione **apenas uma** das seguintes opções:

- 20 a 30 anos
 31 a 35 anos
 36 a 45 anos
 46 a 55 anos

- 56 a 60 anos
- 61 a 65 anos
- Mais de 65 anos

4 0003

3. Em que local nasceu? *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Distrito de Aveiro
- Distrito de Beja
- Distrito de Braga
- Distrito de Bragança
- Distrito de Castelo Branco
- Distrito de Coimbra
- Distrito de Évora
- Distrito de Faro
- Distrito da Guarda
- Distrito de Leiria
- Distrito de Lisboa
- Distrito de Portalegre
- Distrito do Porto
- Distrito de Santarém
- Distrito de Setúbal
- Distrito de Viana do Castelo
- Distrito de Viseu
- Distrito de Vila Real
- Região Autónoma da Madeira
- Região Autónoma dos Açores
- Outro país dos PALOP
- Outro país não PALOP

5 0004

4. Em que Distrito trabalha? *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Distrito de Aveiro
- Distrito de Beja
- Distrito de Braga
- Distrito de Bragança
- Distrito de Castelo Branco
- Distrito de Coimbra
- Distrito de Évora
- Distrito de Faro
- Distrito da Guarda
- Distrito de Leiria
- Distrito de Lisboa
- Distrito de Portalegre
- Distrito do Porto
- Distrito de Santarém
- Distrito de Setúbal
- Distrito de Viana do Castelo
- Distrito de Viseu
- Distrito de Vila Real
- Região Autónoma da Madeira

Região Autónoma dos Açores

Parte II

No que respeita às suas habilitações académicas:

6 0005

5. Qual o grau de ensino mais elevado e concluído que possui?

*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- 12º Ano ou inferior
- Bacharelato
- Licenciatura
- Pós-Graduação
- Mestrado
- Doutoramento

7 0006

6. Indique a sua área de especialização:

*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Detenho uma área de especialização equivalente ao 12º ano ou inferior
- Administração / Gestão Pública
- Arquitectura / Artes
- Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)
- Ciências exactas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc)
- Direito
- Economia
- Engenharia civil ou mecânica
- Engenharia química ou industrial
- Engenharia agrícola
- Engenharia ambiental
- Engenharia electrotécnica / informática
- Gestão (Orientada para a Gestão Privada / Gestão de Empresas)
- História
- Línguas / Literatura
- Psicologia
- Relações Internacionais / Estudos europeus
- Sociologia
- Outra área

Parte III

8 0007

7. Algum dos seus ascendentes directos (pais) era licenciado? *

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- Não
- Sim, na área de Administração / Gestão Pública
- Sim, na área de Arquitectura / Artes
- Sim, na área de Ciências da Educação (Ensino, Educação de infância, etc)
- Sim, na área de Ciências exactas / naturais / Saúde (Medicina, Física, Biologia, Enfermagem, Radiologia, etc)
- Sim, na área de Direito
- Sim, na área de Economia
- Sim, na área de Engenharia civil ou mecânica

- Sim, na área de Engenharia química ou industrial
- Sim, na área de Engenharia agrícola
- Sim, na área de Engenharia ambiental
- Sim, na área de Engenharia electrotécnica / informática
- Sim, na área de Gestão (Orientada para a Gestão Privada / Gestão de Empresas)
- Sim, na área de Línguas / Literatura
- Sim, na área de História
- Sim, na área de Psicologia
- Sim, na área das Relações Internacionais / Estudos europeus
- Sim, na área de Sociologia
- Sim, em outra área

Selecione mais de uma área caso os dois ascendentes directos fossem licenciados.

9 0008

8. Indique a sua antiguidade na Administração Pública :

*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Sem vínculo à Administração Pública
- Menos de 8 anos
- 8-10 anos
- 11-20 anos
- 21-30 anos
- Mais de 30 anos

10 0009

9. Qual a sua carreira actual ou de origem (caso esteja em comissão de serviço)? *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Não vinculado à Administração Pública
- Vinculado à Administração Pública como técnico superior
- Vinculado à Administração Pública e integrado em carreira especial
- Vinculado à Administração Pública como assistente técnico ou operacional

11 0010

10. Em que ano frequentou, pela última vez, um dos cursos de formação de dirigentes previsto no Estatuto do Pessoal Dirigente? *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Nunca frequentei
- 2004
- 2005
- 2006
- 2007
- 2008
- 2009
- 2010
- 2011

12 0011

11. Caso tenha frequentado um dos cursos referidos, indique qual / quais: *

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- Não frequentei nenhum curso
- Seminário de Alta Direção (até 2005)
- Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP)
- Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP)
- Curso Avançado em Gestão Pública (CAGEP)
- Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) (ainda que não previsto no estatuto do pessoal dirigente)

13 0012

12. Indique por favor quais as funções de direção que exerce atualmente e a última função de direção exercida no passado: *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Passado (última função exercida)	Presente
Sem exercício de funções de direção no presente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dirigente nível 1, 1º grau (Director Geral, Presidente ou Equiparado-ex.: Gestor Público)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dirigente nível 1, 2º grau (Vice-presidente, Vogal, Sub-Director Geral ou Equiparado- ex.: Gestor Público)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dirigente nível 2, 1º grau (Director de Serviço ou Equiparado)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dirigente nível 2, 2º grau (Chefe de Divisão ou Equiparado)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cargo de direção e/ou coordenação de nível 3 ou superior	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cargo de coordenação não integrado no estatuto do pessoal dirigente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14 0013

13. Integrou, no passado, um gabinete ministerial? *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Não
- Sim, por menos de 3 anos
- Sim, por um período de tempo de 3 a 5 anos
- Sim, por um período de tempo de 6 a 9 anos
- Sim, por um período de tempo de 10 a 15 anos
- Sim, por um período de tempo superior a 15 anos
-

Parte IV

15 0014

14. Indique quantos anos da sua carreira profissional foram passados:

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

		Nenhum	1 a 2 anos	2 a 4 anos	5 a 10 anos	11 a 15 anos	16 a 20 anos	Mais de 20 anos
No privado	sector	<input type="radio"/>						
No privado, funções direção	sector em de	<input type="radio"/>						

Parte V

16 0015

15. Indique por favor se desempenha ou desempenhou funções políticas ou cargos de eleição: *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Nunca	até 2 anos	3 a 4 anos	5 a 8 anos	9 a 15 anos	Mais de 15 anos
Na Administração central do Estado (não considerar cargos de direcção intermédia ou superior na Administração Pública ; considerar apenas cargos políticos superiores a Director geral ou Presidente; Ex.: Secretário de Estado ou Sub-Secretário de Estado)	<input type="radio"/>					
Na Administração regional ou autárquica (não considerar cargos de direcção intermédia ou superior na Administração Pública ; Considerar cargos como Vereador ou Presidente)	<input type="radio"/>					
Na Administração independente	<input type="radio"/>					
Em partidos políticos	<input type="radio"/>					
Em associações públicas ou cívicas e recreativas	<input type="radio"/>					

17 0016

16. Especifique por favor, caso tenha desempenhado cargo(s) nas organizações referenciadas, ou em outras não referenciadas, quais os cargos:

Por favor, escreva aqui a sua resposta:

Caso queira avançar sem responder a esta pergunta escolha " **Seguinte** "

Parte VI

18 0017

17. Aceitaria desempenhar cargos políticos no futuro? *

Por favor, selecione **todas** as que se aplicam:

- Não
- Sim, na Administração Central do Estado
- Sim, na Administração Regional
- Sim, na Administração Autárquica
- Sim, em Partidos Políticos
- Sim, em Associações Públicas ou Cívicas e Recreativas

19 0018

18. Indique quantos anos da sua carreira foram passados a desempenhar funções de direção na Administração Pública : *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Nenhum
- Até 1 ano
- 2 a 4 anos
- 5 a 8 anos
- 9 a 15 anos
- 16 a 30 anos
- Mais de 30 anos

20 0019

19. Indique quantas funções de direção diferentes desempenhou , em regime de comissão de serviço ou equiparado, durante a sua vida profissional, incluindo as funções desempenhadas atualmente: *

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Nenhuma
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7 ou mais

Pretende-se saber o nº de funções de direção diferentes que desempenhou no organismo actual ou em outros (Ex.: um gestor de recursos humanos que desempenhou a mesma função (gestor de recursos humanos em 2 organismos diferentes deve indicar duas funções).

21 0020

20. Indique quantas vezes foi reconduzido na sua actual função de direção (ou, caso já não seja dirigente, na sua última comissão de serviço): *

*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Nenhuma (é a 1ª nomeação em comissão de serviço)
- 1 Recondução em comissão de serviço
- 2 Reconduções em comissão de serviço
- 3 Reconduções em comissão de serviço
- 4 Reconduções em comissão de serviço
- 5 Reconduções em comissão de serviço
- 6 ou mais reconduções em comissão de serviço
- Nunca desempenhei cargos de direção

Indique o nº de vezes que foi reconduzido(a) no último/actual organismo e nas funções que desempenha / desempenhou.

22 0021

21. Nos 5 anos anteriores à sua última nomeação como dirigente, quantas horas de formação técnica relevante para o exercício de funções de direção tinha? *

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Nenhuma
- Até 30 horas
- 31 a 60 horas
- 61 a 120 horas
- 121 a 300 horas
- Mais de 300 horas
- Não sei / Não respondo

Parte VII

23 0022

22. O organismo em que desempenha / desempenhou funções de direção pertence: *
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- À Administração central directa do Estado (Ex.: Direção-Geral ou Secretaria Geral)
- À Administração central indirecta do Estado (Ex.: Instituto Público, Empresa Pública, Hospital EPE)
- À Administração autárquica (Ex.: Câmara Municipal, Empresa Municipal)
- À Administração das Regiões Autónomas (Madeira / Açores)
- À Administração independente / reguladora
- Não sei

24 0023

23. Em que estrutura se encontra atualmente o Organismo em que desempenha / desempenhou pela ultima vez funções de direção? *

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Assembleia da República
- Autarquias
- Ministério da Administração Interna MAI
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas MADRP
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior MCTES
- Ministério da Cultura MC
- Ministério da Defesa Nacional MDN
- Ministério da Economia e da Inovação MEI
- Ministério da Educação ME
- Ministério da Justiça MJ
- Ministério da Saúde MS
- Ministério das Finanças e da Administração Pública MFAP
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações MOPTC
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional MAOTDR
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social MTSS
- Ministério dos Negócios Estrangeiros MNE
- Presidência do Conselho de Ministros PCM
- Regiões Autónomas
- Estruturas independentes (por exemplo: Comissão Nacional de Protecção de Dados; Conselho de Prevenção da Corrupção; Entidade Reguladora para a Comunicação Social)
- Outra

25 0024

24. Em que estrutura(s) já desempenhou funções de direção? *

Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- Assembleia da República
- Autarquias
- Ministério da Administração Interna MAI
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas MADRP
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior MCTES
- Ministério da Cultura MC
- Ministério da Defesa Nacional MDN
- Ministério da Economia e da Inovação MEI
- Ministério da Educação ME
- Ministério da Justiça MJ

- Ministério da Saúde MS**
- Ministério das Finanças e da Administração Pública MFAP**
- Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações MOPTC**
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional MAOTDR**
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social MTSS**
- Ministério dos Negócios Estrangeiros MNE**
- Presidência do Conselho de Ministros PCM**
- Regiões Autónomas**
- Estruturas independentes (Por exemplo: Comissão Nacional de Protecção de Dados; Conselho de Prevenção da Corrupção; Entidade Reguladora para a Comunicação Social)**
- Outra**

Por favor indique, quando aplicável, em que Ministério se encontrava inserido o organismo em que desempenhou funções de direcção.

26 0025

25. Desde que é dirigente público a sua comissão de serviço foi sempre renovada? *
Por favor, selecione todas as que se aplicam e forneça um comentário:

- Sim
- Não, por resultado da avaliação de desempenho
- Não, por mudança de governo
- Não, por mudança de dirigente da organização ou tutela
- Não, por alterações ideológicas (ex.: políticas públicas, orientações, etc)
- Não, por alterações estruturais na organização (ex.: alterações à estrutura orgânica)
- Não, por divergência com a estratégia organizacional
- Não, por aceitação de outros cargos públicos (ex.: mudança de organismo)
- Não, por motivações pessoais
- Não, por outra razão. Indique qual.

27 0026

26. Indique se tem, ou teve, ascendentes ou descendentes directos (pais ou filhos) na Administração Pública :

*

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Não (passe à pergunta 28)
- Sim, ascendentes
- Sim, descendentes
- Sim, ascendentes e descendentes

28 0027

27. Caso tenha respondido afirmativamente na questão anterior indique por favor se algum deles deteve um cargo de direção na Administração Pública ou um cargo político

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Não
- Sim, um cargo de direção na Administração Pública
- Sim, um cargo político

29 0028

28. Indique a ideologia política que melhor corresponde aos seus ideais/pensamento (*resposta facultativa*):

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Extrema-esquerda
- Esquerda
- Centro
- Direita
- Extrema-direita
- Não sei / Não respondo

30 0029

29. Encontra-se filiado em algum partido político?

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Não
- Sim

31 0030

30. Integraria no futuro, se convidado(a), um gabinete ministerial?

*

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Não
- Sim
- Não sei / Não respondo

32 0031

31. Após o período eleitoral que se aproxima e depois da tomada de posse de um novo governo:

Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- Não desempenharei com certeza funções de direção**
- É pouco provável desempenhar funções de direção**
- É relativamente provável desempenhar funções de direção**
- É muito provável desempenhar funções de direção**
- Desempenharei com certeza funções de direção**

Parte VIII

Importância de alguns fatores na seleção de dirigentes (em sua opinião e face à realidade existente)

Para prosseguir escolha "seguinte"

33 0032

32. Classifique os itens que se seguem de acordo com a importância que têm, na realidade prática, na seleção de dirigentes, (superiores ou intermédios) para a Administração Pública :

*(indicar a importância que cada item tem quando se seleciona um dirigente. Pretende-se conhecer a realidade prática quando um dirigente é selecionado e não o que seria ideal.)**

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

Dirigentes Intermédios									
	Nada importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante	Não sei / Não respondeu		Nada importante	
As escolas ou universidades tradicionalmente reconhecidas (em particular para o exercício de funções públicas)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os conhecimentos oriundos da área de formação / especialização	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A experiência anterior na Administração Pública	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A isenção e neutralidade política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As funções semelhantes realizadas anteriormente, como técnico na mesma área	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As competências previstas no estatuto do pessoal dirigente, evidenciadas perante o júri de um concurso ou perante o dirigente que procede à nomeação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A proximidade e confiança de outra pessoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As competências comportamentais da pessoa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A partilha da mesma visão estratégica para a organização / programa de governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A filiação partidária	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A ideologia política	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O acesso a informação valiosa acerca da posição de direção e do seu conteúdo funcional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A frequência, com regularidade, de círculos de decisão chave	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uma posição económica e financeira acima da média nacional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Parte IX

As perguntas que se seguem pretendem avaliar as suas percepções e opiniões face a um conjunto de variáveis, tendo por base a realidade prática que conhece

Para prosseguir escolha "seguinte"

34 0033

33. Manifeste a sua opinião relativamente a cada uma das afirmações que se seguem:

*

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
As nomeações para cargos de direção na Administração Pública são fortemente influenciadas pelas redes de contactos, sendo mais provável que uma nomeação ocorra se uma pessoa com a qual se tiver colaborado anteriormente detiver uma posição de destaque	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A Administração Pública está muito politizada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos são Atores essenciais na conceção das políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos são Atores essenciais na aplicação das políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos não devem colaborar na formulação das políticas públicas, apenas na sua aplicação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos devem ser neutrais e independentes de qualquer governo, aplicando apenas a lei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os conhecimentos e a formação generalista do dirigente devem prevalecer sob os conhecimentos e a formação mais técnica e específica de um determinado sector	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos devem aplicar as políticas públicas sem	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
as questionar, contribuindo para a execução do programa de governo				
O poder político tem menos conhecimentos técnicos sobre as questões administrativas quando comparados com os conhecimentos detidos pelos dirigentes administrativos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos, incluindo os dirigentes superiores, deveriam ser selecionados apenas no interior da Administração Pública, não permitindo a seleção de pessoas do sector privado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

35 0034. Manifeste a sua opinião relativamente a cada uma das afirmações que se seguem: (continuação) *

Por favor, seleccione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos que tenham anteriormente frequentado acções de formação qualificante deveriam ser selecionados preferencialmente para cargos de direcção (Ex.: CADAP/CEAGP)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Técnicos com elevado potencial diagnosticado deveriam ser selecionados preferencialmente para cargos de direcção	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deveria existir uma carreira de direcção à semelhança do que acontece com outras carreiras gerais ou especiais	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os cargos de direcção pública estão mais profissionalizados quando comparados com a situação vivida há cerca de uma década atrás	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uma forma de aumentar a neutralidade e independência dos dirigentes é criar uma carreira regulada por uma associação ou ordem profissional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
É comum verificar-se, em tempo suficiente, a passagem de testemunho e	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente
experiências sempre que muda um governo ou dirigente				
Os actuais códigos de ética e de conduta são suficientes e do conhecimento de todos os dirigentes públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O desempenho de funções de direção é suficientemente controlado ao nível da instituição, existindo instrumentos de gestão adequados para a avaliação do desempenho que resultam na efectiva responsabilização dos dirigentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O interesse público pode ser prejudicado por questões de natureza política ou pela incapacidade da Administração contrariar o poder político	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A execução das políticas de um governo depende dos conhecimentos técnicos da Administração	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As políticas públicas definidas por um governo são afetadas negativamente por forças corporativas existentes no interior da Administração	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

36 0035

35. No que diz respeito à ideia de separação política e administrativa, como avalia as seguintes afirmações: *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo	Concordo totalmente	Não resp
Os políticos são os principais responsáveis pela preparação das políticas	<input type="radio"/>				
Os dirigentes públicos são os responsáveis pela preparação das políticas	<input type="radio"/>				
Como dirigente público tenho/tive liberdade para definir a estratégia do organismo público	<input type="radio"/>				
A responsabilidade das políticas públicas é da responsabilidade dos dirigentes e não dos seus colaboradores	<input type="radio"/>				
Se a Administração Pública (A.P.) fosse mais técnica, a Administração tivesse um papel mais técnico na decisão, contribuindo para que a mesma fosse menos politizada	<input type="radio"/>				
Na prática, a gestão de dirigentes públicos é baseada em práticas em que os dirigentes têm precedência sobre os políticos	<input type="radio"/>				
A documentação produzida pela Administração Pública é frequentemente condicionada por interesses políticos	<input type="radio"/>				
Os cargos ministeriais são compostos, em grande parte, por funcionários / agentes em funções públicas	<input type="radio"/>				

Grupo X

Relação Política-Administração e Reformas na Administração Pública Portuguesa

37 0036

36. Com base na sua experiência, e tendo em consideração o relacionamento entre os Atores políticos e os Atores administrativos, indique a sua opinião relativamente a cada uma das seguintes afirmações: *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo
O poder político é frequentemente desresponsabilizado, refugiando-se na argumentação de que a responsabilidade, pelas questões operacionais, recai sobre os dirigentes públicos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O dirigente público partilha com o poder político a responsabilidade por quaisquer erros cometidos durante o processo de governação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O novo sistema de gestão, centrado no desempenho, responsabiliza os dirigentes públicos e desresponsabiliza o poder político	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos encontram-se estatutariamente desprotegidos face à arbitrariedade do poder político	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes públicos prestam uma assessoria imparcial e contrariam, quando necessário, o poder político que os tutela sem receio de qualquer represália	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

38 0037 Com base na sua experiência, e tendo em consideração o relacionamento entre os Atores políticos e os Atores administrativos, indique a sua opinião relativamente a cada uma das seguintes afirmações:
(CONTINUAÇÃO) *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo
As reformas da Administração Pública portuguesa dos últimos anos contribuíram para que os dirigentes da Administração Pública tivessem maior poder nas grandes decisões	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os cargos de direção intermédia da Administração Pública portuguesa (Directores de serviço, Chefes de divisão e equiparados) deviam ser ocupados, na sua generalidade, por pessoas da confiança do partido político de governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os cargos de direção superior da Administração Pública portuguesa (Presidente, Director-Geral, vice-presidente, vogais) deviam ser, na sua generalidade, ocupados por pessoas da confiança do partido político de governo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Salvo algumas exceções, os cargos de direção superior (Presidente, Director Geral, Vice-Presidente, Subdirector geral e equiparados) da Administração Pública portuguesa deviam ser ocupados por pessoas não nomeadas politicamente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública directa do Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública indirecta do Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os membros do Governo têm, na prática, total liberdade para definir a estratégia de um organismo da Administração Pública independente (ERSE; ANACOM; etc)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

39 0038 Com base na sua experiência, e tendo em consideração o relacionamento entre os Atores políticos e os Atores administrativos, indique a sua opinião relativamente a cada uma das seguintes afirmações:
(CONTINUAÇÃO) *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo
Deve existir uma separação clara e transparente entre as funções políticas e as funções administrativas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A conceção das políticas públicas é feita pelo poder político sem interferências dos agentes administrativos (dirigentes públicos incluídos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Na realidade, na nomeação de altos dirigentes públicos, a confiança política prevalece sobre as competências técnicas e/ou a qualificação profissional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O Governo não se imiscui no processo de aplicação das políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Os dirigentes públicos superiores da Administração devem implementar as políticas públicas sem as questionar, contribuindo para a execução do programa de governo



40 0039

Classifique por favor, na sua opinião e percepção enquanto dirigente ou ex-dirigente público, tendo em consideração as reformas introduzidas nos últimos anos na Administração Pública, as seguintes afirmações: *

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	Discordo totalmente	Discordo	Concordo
Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficiente (faz o mesmo ou mais, com menos recursos)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinto que a gestão administrativa se tornou mais eficaz (alcança melhor os resultados esperados)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinto que as reformas trouxeram uma maior liberdade para agir e tomar decisões na gestão do meu serviço	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinto que com o novo sistema legal as relações com a tutela são mais transparentes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinto que, por causa das minhas competências específicas, sou mais autónomo em relação à tutela	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sinto que a relação entre a esfera política e a esfera administrativa é mais saudável e construtiva quando existe uma clara separação das funções entre os dirigentes públicos e o poder político	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nos últimos anos, os processos de contratação ao privado (contracting out / outsourcing / parcerias público-privadas) permitiram ao poder político ter uma maior eficácia na implementação das políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nos últimos anos, o crescimento da Administração indireta do Estado (Institutos Públicos e Entidades Públicas Empresariais, etc) fez com que houvesse uma maior discricionariedade e um menor controlo do governo sobre a Administração e sobre as políticas públicas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Os dirigentes dispõem de autonomia de decisão suficiente para atingir os resultados pedidos, nomeadamente ao nível financeiro	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Obrigado pela sua participação.

Em agradecimento ao seu contributo, publicar-se-á o estudo, após concluído, em www.dferraz.net.

Por favor guarde este endereço para que, mais tarde, possa aceder às conclusões.

Uma vez mais obrigado.

ANEXO C: MAILING DE ENVIO DO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO PARA ENDEREÇOS INDIVIDUAIS

--	--

Exmo.(a). Senhor(a),

Endereço de e-mail

No âmbito do programa doutoral em Políticas Públicas, a realizar no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, com o apoio do Instituto Nacional de Administração, I.P. construiu-se um inquérito por questionário on-line, dirigido a todos os dirigentes públicos (superiores e intermédios) que exerceram funções entre 2004 e a atualidade na A.P., com o **objetivo** de melhor compreender o processo de **implementação das políticas públicas e o modo como os dirigentes públicos portugueses são selecionados e se relacionam com o poder político**. É garantido o **anonimato** e a **confidencialidade** das respostas, sendo os resultados do inquérito tratados de forma agregada, não permitindo qualquer identificação pessoal. As respostas terão um tratamento meramente académico.

Aceda aqui ao questionário (clique aqui)

Data limite de resposta: 3 de Junho. *(Se preferir preencher este inquérito em papel aceda a www.dferraz.net e, depois de impresso e preenchido digitalize-o e envie por e-mail para david.ferraz@ina.pt ou para a seguinte morada: A/C: David Ferraz - Instituto Nacional de Administração, I.P. UAP Palácio dos Marqueses de Pombal 2784-540 Oeiras)*

Por favor encaminhe este pedido de colaboração a todos(as) dirigentes públicos (superiores e intermédios) que conheça.

Agradece-se a sua preciosa colaboração, lembrando-lhe que está a contribuir para o aprofundamento do conhecimento acerca da nossa Administração Pública. Como agradecimento a todos aqueles que colaborarem no estudo, e para que conheçam as suas conclusões, no final do inquérito será facultada uma página web onde o mesmo será, posteriormente, divulgado.

Com os mais sinceros e gratos cumprimentos,

Em caso de dificuldade no acesso ao inquérito, copie o endereço abaixo para o seu browser:

<http://www.ina.pt/inqueritos/index.php?sid=62688&lang=pt>

Em caso de dúvida ou comentário por favor contacte:

david.ferraz@gmail.com

ANEXO D: MAILING DE ENVIO DO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO PARA ENDEREÇOS INSTITUCIONAIS

Exmo.(a). Senhor(a) Cargo

Dr.(a) Nome Apelido

Organização pública

No âmbito do programa doutoral em Políticas Públicas, a realizar no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, com o apoio do Instituto Nacional de Administração, I.P. construiu-se um inquérito por questionário on-line, dirigido a todos os dirigentes públicos (superiores e intermédios) que exerceram funções entre 2004 e a atualidade na A.P., com o **objetivo** de melhor compreender o processo de **implementação das políticas públicas e o modo como os dirigentes públicos portugueses são selecionados e se relacionam com o poder político**.

Pelo exposto solicita-se V. Ex^a. a amabilidade e gentileza de:

1. responder ao questionário mencionado e
2. encaminhar este e-mail para os dirigentes superiores e intermédios da sua instituição (*nomeados nos termos do Estatuto do Pessoal Dirigente ou equiparados*).

É garantido o **anonimato** e a **confidencialidade** das respostas, sendo os resultados do inquérito tratados de forma agregada, não permitindo qualquer identificação pessoal. As respostas terão um tratamento meramente académico.

Aceda aqui ao questionário (clique aqui)

Data limite de resposta: 3 de Junho. (*Se preferir preencher este inquérito em papel aceda a www.dferraz.net e, depois de impresso e preenchido digitalize-o e envie por e-mail para david.ferraz@ina.pt ou para a seguinte morada: A/C: David Ferraz - Instituto Nacional de Administração, I.P.UAP Palácio dos Marqueses de Pombal2784-540 Oeiras*)

Por favor encaminhe este pedido de colaboração a todos(as) dirigentes públicos (superiores e intermédios) que conheça.

Agradece-se a sua preciosa colaboração, lembrando-lhe que está a contribuir para o aprofundamento do conhecimento acerca da nossa Administração Pública. Como agradecimento a todos aqueles que colaborarem no estudo, e para que conheçam as suas conclusões, no final do inquérito será facultada uma página web onde o mesmo será, posteriormente, divulgado.

Com os mais sinceros e gratos cumprimentos,

Em caso de dificuldade no acesso ao inquérito, copie o endereço abaixo para o seu browser:
<http://www.ina.pt/inqueritos/index.php?sid=62688&lang=pt>

Em caso de dúvida ou comentário por favor contacte:

david.ferraz@gmail.com

ANEXO E: MAILING DE ENVIO DO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO PARA PRÉ-TESTE

Enviado para

1. nuno.rolo@ist.utl.pt,
2. helena.rato@ina.pt,
3. Helena Alexandre <helena.alexandre@ina.pt>,
4. Miguel Rodrigues <miguel.rodrigues@ina.pt>,
5. César Madureira <cesar.madureira@ina.pt>,
6. Eugenio Antunes <Eugenio.Antunes@gerap-epe.pt>,
7. Vera Batalha <vera.batalha@ina.pt>,
8. anpedroso@deloitte.pt,
9. luis.evangelista@dgaep.gov.pt,
10. mpaula-andre@igas.min-saude.pt,
11. MJoao.Crespo@ina.pt,
12. frutuoso.alexandre@gmail.com,
13. acoimbra@fmed.uc.pt,
14. carlasantos@gmail.com,
15. gbenta@gmail.com,
16. josemgma@gmail.com,
17. ivonersantos@hotmail.com,
18. joao.balhau@idt.min-saude.pt,
19. anabelarodrigues922@gmail.com,
20. reisangelina@gmail.com,
21. gameiro.margarida@gmail.com,
22. daniel.graca@drce.min-economia.pt,
23. rosa.oliveira@drce.min-economia.pt,
24. susete.araujo@adm.uc.pt,
25. dina@esenfc.pt,
26. isabel@esenfc.pt,
27. ssimoes@isec.pt,
28. edite.antunes08@gmail.com,
29. maurialex75@gmail.com

Boa tarde,

No âmbito do meu projeto de doutoramento em Políticas Públicas, a realizar no **ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, sobre a seleção de dirigentes públicos e a sua relação com os Atores políticos**, aplicarei um inquérito por questionário como instrumento de recolha de dados.

Antes do mesmo ser aplicado deverá ser testado e validado pelo que solicito a gentileza e amabilidade da sua disponibilidade para **responder ao mesmo até ao próximo dia 16 de Maio**. Pode fazê-lo através desta ligação:

<http://www.ina.pt/inqueritos/index.php?sid=62688&lang=pt>

É garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas sendo os resultados do inquérito tratados de forma agregada. Não é possível qualquer identificação pessoal. As respostas terão um tratamento meramente académico.

Desde já agradeço a sua disponibilidade pedindo-lhe o favor de:

1. registar o tempo de resposta
2. indicar qualquer sugestão, questão, dúvida ou incoerência que se lhe coloque durante o preenchimento (contactos abaixo).

Os meus mais sinceros agradecimentos.

Com os meus melhores cumprimentos,

David Ferraz

924 13 83 13 david.ferraz@gmail.com

ANEXO F: MAILING DE ENVIO DO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO PARA PRÉ-TESTE



Exmo.(a) Senhor(a),
XXXXXX

Agradeço a sua disponibilidade para concluir o inquérito por questionário que começou a responder em 5/27/2011 3:04:38 PM, lembrando-lhe que, para acabar de o preencher deve aceder aqui ou a <http://www.ina.pt/inqueritos/index.php?sid=62688&lang=pt> e escolher, no canto inferior esquerdo, **“carregar inquérito incompleto”** (ver imagem abaixo / em anexo), inserindo os dados que utilizou na altura para gravar:

Nome Gravado: xxx

Senha: *(introduzir a senha com que fez a gravação e que é só do seu exclusivo conhecimento. Se esqueceu a senha deve reiniciar o preenchimento desde o início. A mesma não pode ser recuperada).*

No final do inquérito será apresentado o site onde serão apresentados os resultados deste estudo.

Muito agradeço a disponibilidade e generosidade da sua resposta!

Com os melhores cumprimentos,

David Ferraz

Localização do botão para recuperar inquérito gravado:

www.ina.pt/inqueritos/index.php?sid=62688&lang=pt

Agradecemos, antecipadamente, a sua preciosa colaboração, lembrando-lhe que está a contribuir para o aprofundamento do conhecimento acerca da Administração Pública. Como agradecimento a todos aqueles que colaborarem no estudo, e para que conheçam as suas conclusões, será facultado, no final do preenchimento deste inquérito, uma página web onde, mais tarde, será publicado o resultado deste estudo.

Destinatários:
Dirigentes da Administração Pública Portuguesa que exerçam ou tenham exercido funções entre 2004 e 2011.

Preenchimento do questionário:
Por favor escolha a resposta que melhor corresponda à sua posição face à questão que lhe é colocada. Prevê-se que a resposta a todas as perguntas demore cerca de 15 minutos.
Se preferir preencher este inquérito em papel aceda a www.dferraz.net e, depois de impresso e preenchido digitalize-o e envie por e-mail para david.ferraz@ina.pt ou para o seguinte morado:
David Ferraz
Instituto Nacional de Administração, I.P.
UGAP
Palácio dos Marquês de Pombal
2784-540 Oeiras

Data limite de preenchimento: 3 de Junho de 2011
Em caso de dúvida ou comentário por favor contacte: david.ferraz@ina.pt

Nota:
Se quiser pode interromper a resposta ao inquérito voltando, ao ponto em que parou, mais tarde. Para tal escolha, em qualquer altura, no canto inferior esquerdo, "continuar mais tarde".
Mais tarde, quando regressar ao inquérito, através do email que lhe foi enviado, escolha, no canto inferior esquerdo desta página "carregar inquérito incompleto". Deverá nessa altura introduzir as credenciais recebidas por e-mail. Não serão guardados quaisquer dados de identificação.

Existem 40 perguntas neste inquérito

Uma nota sobre privacidade
Este inquérito é anónimo.
O registo guardado das suas respostas ao inquérito não contém nenhuma informação identificativa a seu respeito, salvo se alguma pergunta do inquérito o pediu expressamente. Se respondeu a um inquérito que utilizasse um token identificativo para lhe permitir o acesso, pode ter a certeza de que o token identificativo não foi guardado com as respostas. É gerido numa base de dados separada e será actualizado apenas para indicar se completou ou não este inquérito. Não é possível relacionar os tokens de identificação com as respostas a este inquérito.

Carregar inquérito incompleto Seguinte >> Sair e limpar inquérito

