



Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

Recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração
Pública a efetuar pela CRESAP – o agendamento.

Rita Heleno Mendes

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador(a):
Doutor Filipe Abreu Nunes, Investigador
Instituto de Defesa Nacional

Co-orientador(a):
Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar Convidado
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014



Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

Recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração
Pública a efetuar pela CRESAP – o agendamento.

Rita Heleno Mendes

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Filipe Abreu Nunes, Investigador
Instituto de Defesa Nacional

Co-orientador:
Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar Convidado
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2014

Agradecimentos:

Dedico esta Tese à família, sobretudo à Mãe pelo apoio incondicional.

Uma palavra aos Amigos, a família que tive oportunidade de escolher, pelos “cafés”, serões e tantas conversas...

Não poderia deixar, também, de agradecer aos colegas:

- no ISCTE, especialmente à Carmo, ao João Vicente e à Eliana, que estiveram comigo nestes dois anos de vida académica, à qual sempre regresso com o entusiasmo da primeira vez;
- no trabalho, especialmente ao Carlos Serafim, Lúcia e Vitor pelo apoio e compreensão.

Agradeço a disponibilidade e colaboração do Professor Pedro Adão e Silva pela ajuda no desenho e na estrutura inicial desta pesquisa. Ao orientador, Dr. Filipe Nunes, pelas valiosas contribuições, críticas e sugestões e, muito especialmente, à professora Maria de Lurdes Rodrigues pela dedicação e todo o apoio disponibilizados, e sem os quais esta etapa não teria sido possível.

Estou grata a Deus por estar presente na minha vida...

"I can trace the paths of ideas.

But my personal theory is that

people plant seeds every day.

There are a lot of ideas around.

The real question is,

which of these ideas will catch hold?

When you plant a seed,

you need rain, soil,

and luck"

(Kingdon, 2003:77)

Resumo

Esta dissertação parte da questão “Como ascende o tema recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública à agenda decisória do XIX governo constitucional (2011)? Cada governo decide quais as questões a considerar na sua agenda decisória. A isso, está subjacente uma determinada conceção da política dado que existem diversas alternativas. Agenda-setting é uma etapa crucial no processo político para qualquer sistema político. Por definição, nenhuma política pode ser feita se o problema subjacente não puder ser primeiro colocado na agenda ativa de uma instituição governamental. O Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon constitui uma ferramenta de análise que aplicaremos para desenvolver a nossa investigação. Nesta dissertação o objetivo principal prende-se com o apuramento das razões e condições que levaram à redefinição no processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, cuja responsabilidade é conferida à CRESAP. Recorrendo aos métodos da análise de conteúdo de debates parlamentares, estudos técnicos desenvolvidos por investigadores/especialistas, Programa eleitoral do PSD das legislativas de 2011, Programa do XIX Governo Constitucional (2011), Acordo Político “Maioria para a mudança”, PSD/CDS (2011), Notícias de imprensa, Cronologia do Estatuto de Pessoal Dirigente (EPD), Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) sobre a proposta de Lei n.º15/XII e Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica, tentaremos perceber porque é que determinadas “ideias” germinam, crescem, e florescem.

Palavras-chave: Governo, agenda, alternativas, política, ideias, fluxos múltiplos

Abstract

This dissertation part of the question "How stands the topic recruitment and selection of senior managers in the Public Administration the government agenda of the nineteenth constitutional government (2011)? Each government decides what issues to consider in its decision-making agenda. To this underlies a particular conception of politics as there are several alternatives. Agenda-setting is a crucial step in the political process for any political system. By definition, any policy can't be made if the underlying problem cannot be first placed on the active agenda of a government institution. The Model of Multiple Streams of John Kingdon is an analysis tool that we apply to develop our research. In this thesis the main objective relates to the clearance of the reasons and circumstances that led to the redefinition of the recruitment and selection of senior managers in the Public Administration, whose responsibility is given to the CRESAP process. Using the methods of content analysis of parliamentary debates, technical studies developed by researchers / experts, electoral program of the PSD of the laws of 2011, the XIX Constitutional Government (2011) Program, Political Agreement "majority for change," PSD / CDS (2011), press release, Chronology of the Statute Personnel Officer (DPO), Opinion of the Committee on Budget, Finance and Public Administration (COFAP) on the proposed n.º15 / XII Law and Memorandum of Understanding on the determinants of economic policy we will try to understand why certain "ideas" germinate, grow, and fluoresce.

Keywords: Government, agenda, alternatives, politics, ideas, multiple streams

Índice

| | |
|---|-----------|
| Índice de Quadros..... | vii |
| Índice de Figuras | viii |
| Glossário de Siglas | ix |
| Introdução | 1 |
| Capítulo I. – Como surge o tempo de uma ideia | 9 |
| 1.1 - Agenda-setting e conceitos gerais..... | 9 |
| 1.2 - John Kingdon - Multiple Streams Model..... | 10 |
| Capítulo II. – Recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública 2011... 15 | 15 |
| 2.1 - Definição do problema | 15 |
| 2.2 - Transformação das condições em problema..... | 17 |
| 2.3 – Representação simbólica do problema..... | 18 |
| 2.4 – Narrativas de ambiguidade..... | 19 |
| Capítulo III. – Atores – Definição de agenda e especificação de alternativas..... 21 | 21 |
| 3.1 – Atores..... | 21 |
| 3.2 – Transformação das ideias em soluções..... | 26 |
| 3.3 – Policy communities e modelo de gestão..... | 28 |
| Capítulo IV. – A dinâmica política | 31 |
| Capítulo V. – A convergência entre problemas, soluções e dinâmica política..... 41 | 41 |
| 5.1 – Janela de oportunidade. | 41 |
| Conclusões | 45 |
| Fontes | 47 |
| Bibliografia | 49 |
| Curriculum vitae | I |

Índice de Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1.0 - síntese modelo de policy cycle | 1 |
| Quadro 2.0 - síntese policy studies | 3 |
| Quadro 1.4 síntese Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho | 32 |
| Quadro 2.4 síntese decreto-lei n.º 323/89, de 26 de setembro | 33 |
| Quadro 3.4 síntese Lei n.º 42/99, de 22 de junho | 34 |
| Quadro 4.4 síntese Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro | 35 |
| Quadro 5.4 síntese Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto | 36 |
| Quadro 6.4 síntese Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro | 39 |

Índice de Figuras

Figura 1.0 Modelo Multiple Streams 10

Glossário de Siglas

AP – Administração Pública

CRESAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

EUA – Estados Unidos da América

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PS – Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

CDS-PP – Partido Popular

BE – Bloco de Esquerda

PEV – Partido os Verdes

PCP – Partido Comunista Português

EPD – Estatuto de Pessoal Dirigente

COFAP - Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PREMAC - Programa de Redução e Melhoria da Administração Central

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

TROIKA – O termo troika foi usado como referência às equipas constituídas por responsáveis da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional que negociaram as condições de resgate financeiro na Grécia, na Irlanda e em Portugal.

ALRM - Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

ALRA - Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

UE – União Europeia

AR – Assembleia da República

CRP – Constituição da República Portuguesa

FESAP - Frente Sindical da Administração Pública

FCSAP - Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública

INA – Direção Geral de Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

ONU – Organização para as Nações Unidas

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

Introdução

“The policy process is complicated. It can only be understood if political scientists and policy scholars are willing to work together to develop and to test theories of the policy process”. (Sabatier, 1991:155)

Esta tese assume-se como uma reflexão que procura analisar como surgiu a política pública de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, em 2011, que confere a uma entidade independente, a CRESAP¹, a sua concretização.

A incorporação de novos itens nas ações do governo é o que se considera como formação da agenda governamental.

Para realizar esta pesquisa é preciso verificar como são selecionadas as áreas onde o governo irá atuar, como se define que medidas serão adotadas e qual conjuntura política permite o início dessas ações. Considera-se que, neste processo, participam atores governamentais e não-governamentais. Dessa forma, verifica-se também se fatores como a organização da Administração Pública ou a atuação de determinados indivíduos ou grupos fazem diferença para que determinado problema entre ou não no centro das atenções de um governo.

Quadro 1.0 - síntese modelo de policy cycle – o agendamento.

| FASE | SIGNIFICADO | ATIVIDADES | PARTICIPANTES |
|---|--|--|---|
| Identificação do Problema e Agendamento (Reconhecer o Problema) | Perceção e definição de problemas, chamada de atenção e entrada na agenda política | Publicitação dos problemas: – Agregação de Interesses; – Pedidos expressos para ações governativas; – Decisão sobre os assuntos e questões a integrar na agenda | – Meios de comunicação; – Grupos de interesses; – Partidos; – Deputados; – Iniciativas de cidadãos; – Opinião Pública. |

Fonte: Produção própria baseada em Dye, Thomas²

Objetivo Geral:

O objetivo geral deste trabalho é identificar e descrever as relações entre atores e o comportamento dos problemas, alternativas de ação e as condições políticas que possibilitaram o surgimento desta política que modifica os procedimentos de recrutamento,

¹ Comissão de Recrutamento e Seleção na Administração Pública.

² (Dye, 2012:6)

seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, que resulta da quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15/1, que aprova o estatuto de pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, plasmada na Lei n.º 64/2011, de 22/12.

Objetivos Específicos:

- Identificar e caracterizar os atores relevantes para o surgimento desta política pública;
- Descrever os aspetos relevantes em termos de problemas, alternativas de ação e condições políticas que propiciaram a origem desta política pública de recrutamento e seleção dos titulares dos cargos de direção superior da Administração Pública;
- Relacionar os processos políticos que a geraram.

Importância e relevância do tema:

Atualmente e por razões a que não é alheia a crise internacional, existe um grande debate sobre o que se deve esperar de um governo. Mas o período atual apresenta, igualmente, uma forte contradição, pois se por um lado se presenciam processos de democratização, ao mesmo tempo, a adesão popular às instituições representativas vem diminuindo.

O facto é que a sociedade pouco sabe sobre como ocorre a definição do que o governo irá fazer ou deixar de fazer. Esse desconhecimento sobre o funcionamento do governo causa surpresa quando são tomadas decisões, pois não se entende como surgiu determinada ideia ou desconfia-se de quais são os seus propósitos e serão os resultados. O estudo dos processos de decisão é, assim, um importante ponto de partida para a compreensão das relações de poder que se estabelecem entre os diversos atores no contexto da sociedade.

Este trabalho procura ser uma pequena contribuição para um maior conhecimento sobre o governo e a administração pública no período em análise. Evidentemente essa contribuição tem um recorte bem específico, pois pretende gerar informações sobre a formação da agenda governamental em matéria do procedimento de recrutamento e seleção dos titulares dos cargos de direção superior da Administração Pública atribuído à CRESAP.

Outro fator relevante para a escolha do tema deste trabalho foi o reconhecimento da importância de se formularem estratégias para o mundo do trabalho e a importância dos líderes neste contexto. Entende-se que Portugal padece de um problema grave de liderança, que aliás não é alheio, o défice, igualmente, preocupante de formação/competências da população ativa no geral e comum aos défices de liderança nas restantes democracias europeias. Um outro aspeto que torna relevante este trabalho é a descontinuidade das políticas públicas, comum em diversos países, inclusive em Portugal.

Sabe-se que, esporadicamente, especialmente quando há troca de governantes, ocorrem muitas mudanças na agenda do governo. Há ocorrência de descontinuidade político-administrativa tanto na passagem de um governo para outro como na vigência do mesmo governo ou da mesma legislatura. No entanto, não se deve considerar que este aspecto seja negativo por si só, já que a descontinuidade pode decorrer de aprendizagens e reconhecimento de um processo democrático de alteração nas preferências. Porém, é importante reconhecer que, sendo assim, os diversos atores sociais devem aprofundar o seu conhecimento sobre as formas de influenciar a formação da agenda governamental. Com objetivos já definidos e justificação para o trabalho apresentada, é necessário debater a teoria aqui adotada.

Revisão de literatura, tipologia e processo de políticas públicas:

Quadro 2.0 – síntese “Policy Studies”:

| POLICY STUDIES | |
|--|---|
| Atores | Acadêmicos |
| Principal Objeto de Estudo | Processo de Produção de Políticas |
| Principal Objetivo | Perceber o processo de produção como um todo |
| Principal Assunção | Tipo de Pesquisa Descritiva, Compreensiva e Explanatória |
| Principal Estratégia Metodológica: | Qualitativa |
| Objetivo Metodológico | Comparações sucessivas de casos de estudo |
| Dicotomia objetividade vs. Subjetividade | a investigação deverá incluir os valores e princípios éticos |
| Principais Referências | Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton |

Fonte: Produção própria baseado em Mota, Luís³

Se quisermos fazer uma breve revisão de literatura sobre políticas públicas, poderíamos resumidamente identificar quatro fundadores desta área autónoma da ciência política, a saber: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e, finalmente, D. Easton.

Assim, em 1936, Lasswell introduz a expressão “policy analysis” como forma de reunir conhecimento académico e produção empírica dos governos, e também conciliar um diálogo entre atores governamentais, sociólogos e grupos de interesse. O autor vê o processo político de políticas públicas como o resultado de um processo por etapas. (Lasswell, 1936: 295-297)

³ (Mota, 2010:20)

Por outro lado, em 1957, Simon introduz o conceito de “racionalidade limitada” (citado por Barros, 2010: 455-456) dos decisores públicos (policy makers), sustentada na limitação inerente à capacidade cognitiva humana de conciliar toda a informação a tempo da tomada de decisão, e da sua própria implicação enquanto parte interessada no processo de decisão. Já Lindblom, em 1959, questionou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon, propondo a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder entre os atores, o que determinaria a inclusão de aspetos como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos ou dos grupos de interesses, como participantes em diferentes *timings* do processo decisório. É o modelo conhecido como incrementalismo⁴.

Finalmente Easton, em 1957, deixa como marca a definição de “políticas públicas como um sistema” (Easton, 1957: 283-400), no qual as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da comunicação social e dos grupos de interesses, que influenciam os seus resultados e efeitos. Nesta medida, as políticas públicas são o *output* do próprio sistema político.

A partir destas definições, configuram-se um conjunto de modelos teóricos de formulação e análise de políticas públicas que permitem entender melhor como e por que razão um governo decide num determinado momento agir no sentido de interferir na vida dos cidadãos.

Importa também referir que se nos quisermos vincular a uma tipologia comumente aceite sobre políticas públicas, diríamos que o formato que assume o processo de recrutamento e seleção de altos dirigentes na Administração Pública, é o das políticas regulatórias no âmbito da governança⁵. O Governo procura limitar/regular a forma como a seleção de cidadãos para os cargos de direção superior na Administração Pública é efetuada, limitando a liberdade de escolha a um conjunto de pressupostos regulatórios do processo de recrutamento. Nesse sentido, a lei estabelece que compete à entidade designada para esse efeito, a CRESAP, elaborar, sob proposta do júri, após conclusão da aplicação dos métodos de seleção previstos, uma proposta de designação indicando três candidatos, ordenados alfabeticamente e acompanhada dos fundamentos da escolha, a qual deverá ser apresentada ao membro do Governo que tenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher.

⁴ As políticas públicas como variações do passado, cf. Kingdon (2003:79)

⁵ Escolhemos a designação de Loffer (2001:8) para quem governança significa uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, Empresas e Sociedade Civil, visando uma solução inovadora dos problemas, criando possibilidade a um desenvolvimento futuro sustentável.

Subscrevemos a ideia de que o processo associado a uma política pública é, pelo menos parcialmente, incremental, porque as decisões tomadas pelos governos no passado condicionam as decisões futuras na medida em que constroem a sua liberdade para impor uma determinada decisão mais que não seja pela importância da aceitação ou legitimação dessa mesma decisão enquanto elemento estruturante da ação governamental. Mais do que isto, porque as estruturas em que os governos operam apresentam, apesar de tudo, alguma estabilidade: apesar de sofrerem embates que resultam de mudanças de paradigma, resistem ao longo do tempo.

Metodologia:

Na procura de uma estratégia metodológica que nos permita combinar e aplicar os conceitos desenvolvidos pelo modelo para análise do nosso objeto de estudo, definimos 5 questões fundamentais a ser investigadas, saber:

1. Como ascende o tema recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública à agenda governamental do XIX governo constitucional?
2. Quais as interpretações dos problemas que moldam a política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores?
3. Quais as alternativas selecionadas e como foram difundidas?
4. Qual a influência do contexto político e institucional para a formação deste aspecto da agenda governativa?
5. Como é feita junção dos fluxos (problemas, alternativas e política)? Quais os momentos críticos ou oportunidades de mudança que se apresentam? Qual o papel do “policy entrepreneur” (Kingdon, 2003:204) na junção desses fluxos?

O nosso esquema interpretativo emprega como eixo básico de análise o modelo de *agenda-setting* proposto por J. Kingdon, procurando compreender como a questão do recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública ascende à agenda governamental, por meio da análise dos problemas, alternativas e a interação destes com a política. Pretende-se analisar a forma como no decurso da decisão desta medida, os problemas a respeito da Administração Pública são compreendidos e apresentados; como as alternativas são geradas e selecionadas, e de que forma a política cria o “solo fértil”⁶ para essas ideias.

Para analisar os três fluxos utilizamos o método de coleta de dados que envolve a análise qualitativa de documentos produzidos no período da adoção da política, aos debates

⁶ No original “fertile soil” (Kingdon, 2003:76)

parlamentares sobre este tema e ainda a textos desenvolvidos em contexto de fóruns, conferências específicas sobre o tema, a saber:

1. Audições e debates parlamentares 2010/2011;
2. Estudos técnicos desenvolvidos por investigadores/ especialistas, nomeadamente do INA e apresentados designadamente no Congresso Nacional Anual de Administração Pública;
3. Programa eleitoral do PSD das legislativas de 2011;
4. Programa do XIX Governo Constitucional (2011)
5. Acordo Político “Maioria para a mudança”, PSD/CDS (2011);
6. Notícias de imprensa;
7. Cronologia do Estatuto de Pessoal Dirigente (EPD);
8. Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) sobre a proposta de Lei n.º15/XII;
9. Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica, de 17/5/2011.

Como a investigação que desenvolvemos é retrospectiva, e o tempo disponível para a realização da mesma muito escasso, consideramos que o instrumento que melhor traduz o momento inicial da política em estudo são os elementos que anteriormente indicamos.

Como o nosso estudo segue um modelo analítico de *agenda-setting* que procura mostrar que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão, do que das técnicas formais de resolução de problemas, entendemos ser esta a melhor estratégia de abordagem metodológica.

Esperamos desta forma, dar um contributo ainda que singelo para o aprofundamento das reflexões sobre a reforma do Estado (e AP) na realidade portuguesa, na perspetiva de trazer à luz a reflexão que, ainda que embrionária, relativamente ao processo de formulação de políticas públicas, possa de algum modo contribuir para estimular uma melhor compreensão da esfera decisória pública e consequentemente a sua articulação ao contexto português.

A Tese está estruturada de forma a refletir este objetivo:

O primeiro capítulo estabelece as bases teóricas para o estudo efetuado, procurando apresentar a ideia de *agenda setting* e discutir o modelo teórico de John Kingdon – *Multiple Streams* para a formação da agenda governamental. A partir da análise deste modelo discutiremos como ele pode contribuir para a investigação do processo de formulação a agenda política de reforma do sistema de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública.

No segundo capítulo, a ênfase é destinada à investigação pela qual o governo de coligação PSD/CDS, de 2011, reconhece e define os problemas relativos à Administração Pública e como esta definição cria representações no sentido de transformar problemas em temas de agenda, configurando-se como questões coletivas, envolvendo toda a sociedade portuguesa e não apenas os atores ligados ao Estado e Administração Pública.

O terceiro capítulo tem como propósito apresentar e discutir as alternativas e soluções na definição da agenda, considerando a participação dos atores.

O quarto capítulo procura analisar em que medida a dinâmica institucional e política favorece (ou restringe) o ingresso da reforma do sistema de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública no conjunto maior das preocupações do governo, ou seja, na agenda governamental.

O quinto capítulo centra-se na convergência destes três processos – problemas, alternativas e soluções e dinâmica política/institucional.

Finalmente, nas Conclusões, apresentaremos os principais resultados desta pesquisa.

Capítulo I. Como surge o tempo de uma ideia...

1.1 - Agenda-setting - conceitos gerais.

As políticas públicas desenvolvem-se em ambientes onde a ambiguidade, a incerteza e o conflito entre valores e interesses de grupos de atores estão presentes, o que em certa medida não facilita o seu estudo. Este conhecimento é por isso condicionado não só pelo facto de que esses atores estão presentes em diferentes “faces” das políticas públicas, como porque por mera incapacidade cognitiva não dominam todas as implicações que o próprio processo de elaboração das políticas envolve. Por isso, nas decisões inerentes à formulação de políticas públicas, onde interagem múltiplos atores, com preferências e identidades heterogéneas, tomam muitas vezes posição soluções que resultam de discussão em congressos, fóruns e outros eventos específicos de natureza pública, e que assim, assumem crescente protagonismo e relevância no processo de democratização das políticas públicas.

Um caminho para a compreensão desses processos passa por análises que tratem da dimensão política das políticas públicas, conciliando o estudo das ações do Governo com a utilização de modelos teóricos que possibilitem experimentar/testar hipóteses que facilitem a compreensão da realidade, os sentidos e os significados dos processos de formulação de políticas públicas.

De uma forma muito prática, poderíamos dizer que a formulação de políticas públicas compreende um caminho que inclui o estabelecimento de uma agenda, a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas são feitas (decisões), e finalmente a sua implementação. (Kingdon, 2003:2-3)

Kingdon considera o modelo de escolha conhecido como 'lata de lixo', de Cohen, March e Olsen (Cohen et al, 1972) como explicativo da forma de tomada de decisão em políticas públicas. Segundo este modelo, há três propriedades que caracterizam esse processo. Em primeiro lugar, a participação dos atores é fluida, pois são frequentes as trocas de dirigentes governamentais e outros atores envolvidos com a tomada de decisão. Uma segunda propriedade é a dificuldade dos atores em elencar as suas preferências. Isso significa que esses atores não sabem sempre quais são os objetivos envolvidos e como alcançá-los. Por fim, não se conhecem exatamente quais os procedimentos e atores que terão alguma participação para que a decisão seja tomada.

Este trabalho foca-se no momento de formação da agenda governamental ou, com alguma alteração no sentido do termo, na formação das políticas públicas. (Zaharidis, 2003)

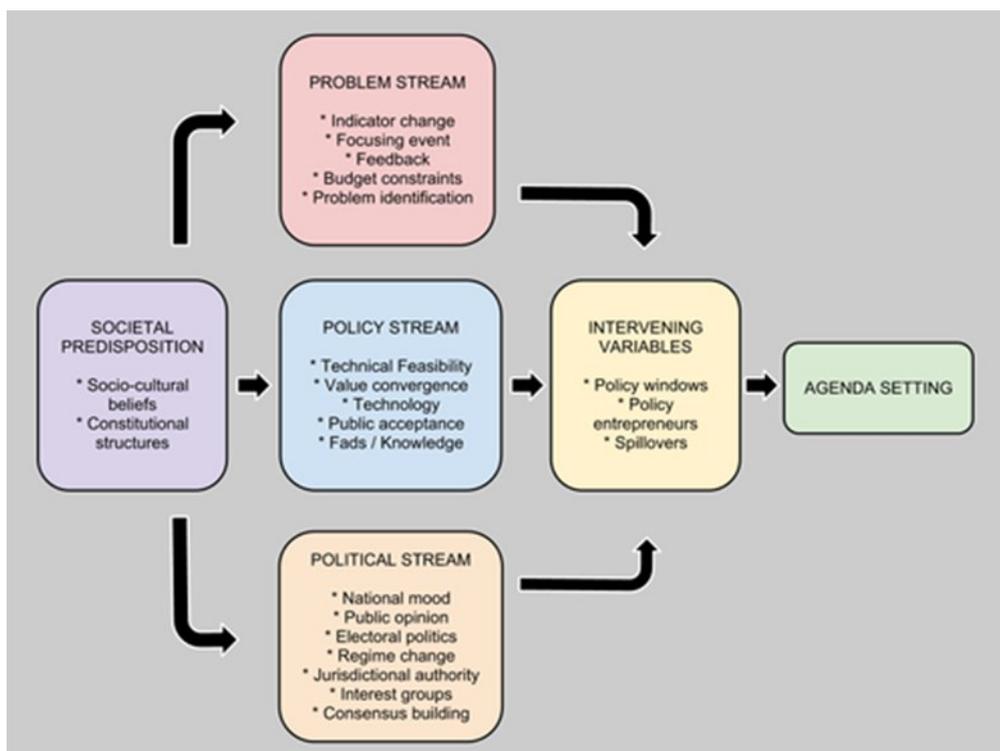
Harold Lasswell e David Easton referem-se a *agenda-setting* como “*gatekeeping*” (Kingdon, 2003: vii). Esta expressão foi inicialmente utilizada no meio da comunicação social para designar o que deve ser ou não considerado como notícia.

A frase “an idea whose time has come” (Idem, p. 1) – uma ideia que atingiu o seu momento, procura transmitir o momento crucial, em que os responsáveis governamentais se dedicam a um tema e não a outro. Estamos obviamente a falar de um espaço de tempo pré-decisório, isto é, como é que a agenda decisória do governo é condicionada, evidenciando o “filtro” das suas escolhas a partir de um conjunto mais amplo de alternativas.

Existem modelos desenvolvidos na área das políticas públicas, que se destacam pela sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas, um deles, é o que escolhemos: o Modelo de fluxos Múltiplos (Multiple-stream Model) desenvolvido por John Kingdon. Este modelo representa uma importante ferramenta na análise do processo de formulação de políticas e de mudança de agenda governamental, reservando considerável destaque à dinâmica das ideias no processo político.

1.2 - John Kingdon e o modelo de Multiple Streams

Figura 1.1 – Multiple Streams Model



Fonte: google

O modelo de fluxos múltiplos, desenvolvido por John Kingdon, defende a existência de três dinâmicas de processos que fazem com que alguns temas sejam priorizados, enquanto outros são negligenciados, a saber:

1. Fluxo dos problemas (problem stream);

2. Fluxo das alternativas/soluções políticas (policy stream);
3. Fluxo da política/contexto político (political stream)

Associado a estes, o conceito de janela de oportunidade surge quando se verifica a sua convergência ou “coupling” (Kingdon, 2003: 172).

Em “*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, Kingdon procura responder à seguinte questão: por que razão alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se numa política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas, a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre um conjunto de alternativas possíveis, e finalmente, a implementação da decisão. O autor preconiza a presença de ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores: participação fluida pela grande rotatividade de atores envolvidos nas arenas decisórias, preferências vulneráveis, uma vez que os tomadores de decisão não compreendem com clareza o impacto das suas decisões e portanto não se conseguem posicionar claramente em relação às diferentes alternativas, tecnologias mal definidas, especificamente no setor público, marcado por crescentes interdependências, disputas intragovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades. A ambiguidade está relacionada com a presença de ambivalência, ou seja à presença simultânea de diferentes interpretações, muitas vezes conflituantes, sobre um mesmo fenómeno. A incerteza por outro lado decorre da ausência de informação.

No seu modelo Multiple Streams, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, os chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (agenda-setting) e a especificação das alternativas (policy formulation).

A teoria dos fluxos múltiplos, de J. Kingdon, teve origem a partir de estudos sobre a formação da agenda política, com origem no modelo de decisão em organizações. Kingdon propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas podia ser representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (*problems*) a corrente das propostas ou alternativas (*policies*) e a da política (*politics*). Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-lo – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, entre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação.

O trabalho de Kingdon⁷ procura examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental. Com esse intuito, Kingdon realizou uma ampla pesquisa empírica, entrevistando 247 responsáveis do governo, políticos e ativistas políticos envolvidos com as políticas de saúde e de transportes dos EUA no período entre 1976 e 1979. Os dados obtidos foram complementados por 23 estudos de caso envolvendo decisões nessas duas áreas. Como já se afirmou anteriormente, um dos pilares fundamentais do modelo de Kingdon é o pressuposto sobre comportamento organizacional e o processo de tomada de decisão conhecido como modelo de *Garbage Can* (latas de lixo), desenvolvidas por Cohen, March e Olsen (citado por Kingdon, 2003: 84). O modelo de processo de decisão conhecido como 'latas de lixo' preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica e que seriam, na verdade, uma coleção frouxa de ideias e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Nesse sentido, as organizações não teriam um conjunto de preferências bem estruturadas e coerentes que permitissem o estabelecimento de uma agenda concebida mediante a aplicação de técnicas de planejamento estratégico. As organizações descobririam as suas preferências na medida em que fossem atuando sobre a realidade. Cabe notar que, com base neste pressuposto, a compreensão que a organização possui da realidade seria parcial e enviesada, fundada em um processo de tentativa e erro. Este ponto é muito importante, pois além da natureza das organizações, há um pressuposto fundamental sobre a natureza do ambiente onde elas atuam. Por outras palavras, nos processos do tipo 'lata de lixo', as oportunidades para decisão, o reconhecimento dos problemas e das soluções, assim como a disponibilidade de atores políticos com capacidade para decidir, evoluiriam de forma não sincronizada. Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, onde seriam lançados problemas e soluções na medida em que fossem sendo gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre si. Eventualmente, esses problemas poderiam ser reconhecidos e, após várias tentativas e erros, a solução adequada poderia vir a ser também identificada e selecionada entre as várias que haviam sido anteriormente “lançadas à lata de lixo”. Destaca-se ainda que o trabalho de Kingdon, tem como base um conjunto de pressupostos sobre as organizações, fundados no Paradigma da Racionalidade Limitada. É importante expressar o quanto este paradigma é influente nas análises sobre formação de agenda e nos estudos sobre administração pública e políticas públicas em geral. O Paradigma da Racionalidade Limitada, formulado em 1958 pelas contribuições de Herbert Simon (citado por Barros, 2010: 455-456), preconiza que os indivíduos possuem, entre outras características, uma “memória

⁷ “Agendas, Alternatives, and Public Policies”.

de longo prazo” e uma “memória de curto prazo”. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana. Assim, ele estabelece que num processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível, categoriza essa informação como relevante ou não, e priorizando-a. O processo de formação de agenda nas organizações seguiria um processo semelhante à memória de curto prazo nas decisões humanas. Essa analogia é fundamental e, conforme apontado anteriormente, exerce grande influência nos estudos sobre o tema.

No capítulo seguinte, abordaremos o primeiro fluxo – problemas.

Capítulo II. Recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública - 2011

2.1 - Definição do Problema

No primeiro fluxo – problemas – o modelo de J.Kingdon procura analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental.

Para entender o processo de seleção dos problemas, Kingdon estabelece uma diferenciação importante entre problemas e condições. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições tornam-se problemas apenas quando os decisores políticos acreditam que devem fazer algo a respeito (Kingdon, 2003: 109).

“Os problemas que Portugal defronta na atualidade são conhecidos e estão relacionados: fraca competitividade, crescimento anémico, considerável desigualdade na distribuição de rendimento, desemprego e elevados défices externos e das administrações públicas.”⁸

Esta é a perceção política do Governo que se encontra plasmada primeiro no programa eleitoral do partido social democrata: “No domínio económico e financeiro, o modelo de governação do PSD, que este programa traduz, apresenta como preocupações centrais o equilíbrio sustentado das contas públicas, o controlo do endividamento externo e da dívida pública e a melhoria da produtividade, peça fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento económico”. E, posteriormente no acordo que estabelece com o CDS, já em sede de coligação: “O Governo de coligação terá como preocupação fundamental (...) Gerir e resolver a grave situação financeira, assumindo os custos e as condicionantes inerentes. Para o efeito, o Governo compromete-se com a execução de um Plano de Estabilização Financeira e de um Plano de Emergência Social que proteja os mais vulneráveis, bem como com o cumprimento dos termos do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras acordado entre o Governo Português, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional. “

Finalmente, no programa do XIX Governo Constitucional é referido: “Os sistemas institucionais – da Administração Pública ao “Estado Paralelo” (...) – nem sempre se revelaram à altura das necessidades coletivas. A tarefa do Governo é, também, a de credibilizar (...) as instituições públicas, colocando-as ao serviço da cidadania, da solidariedade e do dinamismo económico”. E nesta medida: “O Governo compromete-se também a “despartidarizar” o aparelho do Estado e a promover o mérito no acesso aos cargos. Neste âmbito, o Governo preparará nova legislação que estabeleça um sistema independente de recrutamento e seleção”

⁸ Anuário economia portuguesa 2010.

A questão do recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, que se insere no conjunto de medidas propostas para a reforma da Administração Pública, tem, ainda, subjacente uma tensão que se consubstancia na relação entre política e administração. Ou seja, a escolha dos dirigentes superiores deve assentar na decisão política que tem como base da sua legitimação a vontade popular, expressa através do voto, ou, por outro lado, na legitimidade técnico institucional da Administração, enquanto executora das políticas públicas determinadas pelos governos e como ator de ligação entre este e os cidadãos?

Esta questão que assume uma relevância especial com o artigo de W. Wilson⁹, intitulado “The study of Administration”, de 1887 e republicado em 1941 na revista norte americana *Political Science Quarterly*, é transversal a todos os governos e nessa medida está presente nas diferentes soluções e alternativas que vêm sendo consideradas nas relações Estado/Administração. O autor defende a existência de uma dicotomia entre política e administração, como forma de afastar a discricionariedade, e nesta medida o modelo burocrático weberiano¹⁰ ao defender o princípio do profissionalismo e da divisão racional do trabalho, a separação entre planeamento e execução de políticas públicas dá contornos práticos à distinção wilsoniana.

De facto, no caso português, a maioria das estruturas organizacionais que caracterizam a Administração Pública são ainda fortemente marcadas por hierarquias piramidais, isto é, onde o poder de decisão prevalece centralizado no topo, onde se sobrevalorizam regras e procedimentos, em linha com este modelo. Mas que apesar disso, têm no topo da sua gestão dirigentes nomeados por escolha política, favorecendo a partidarização ou politização destes lugares, em detrimento de critérios objetivos e favorecedores do mérito, em que se baseia o sistema de concurso.

Ora, a proposta de reforma da administração pública do governo de coligação associa valores de eficiência, *accountability*¹¹ e flexibilidade à modernização da AP, que não se compadecem com a formalidade e a impessoalidade que emanam do modelo burocrático, onde apesar de a preocupação com a eficiência organizacional ser central, o valor da eficiência administrativa provoca disfunções burocráticas, com impacto negativo sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Nesta medida, a ideia que é veicula para a difusão do problema é a de associar a reforma da Administração Pública mais em linha com os valores da produtividade, orientação para o serviço público, descentralização, eficiência

⁹ Presidente do EUA (1913-1921)

¹⁰ Weber: Teoria da burocracia na Administração.

¹¹ Prestação de contas

na prestação de serviços, frequentemente chamados de modelos de gerencialismo¹². A administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

2.2 - A transformação da condição em problema

Segundo Kingdon as condições transformam-se em problema, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos, a saber: indicadores, eventos, crises e símbolos, e feedback das ações governamentais. Considerando apenas o horizonte temporal de 2011, conseguimos apontar a título de exemplo um conjunto de situações que ilustram bem estes mecanismos, a saber:

1. Programa eleitoral do partido social democrata, acordo com o CDS, programa do XIX governo constitucional;
2. Jornal i de 11/7/2011 (em anexos) - "Governo abre caça aos boys socialistas - ministros e secretários de estão a fazer um levantamento exaustivo das nomeações efetuadas pelos governos Sócrates de 2005 e 2009;
3. Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), aprovado em 20/7/2011, visando objetivos de redução permanente da despesa e de modelos mais eficientes para o funcionamento da Administração Central, revelou dados quantitativos, designadamente a identificação de 168 extinções/fusões de organismos;
4. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação (ex. plano de trabalhos do PREMAC e acordo com a TROIKA) e o cumprimento das metas;
5. Criação de uma unidade de missão para o Acompanhamento do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, face à complexidade e transversalidade inerentes às questões colocadas pelo Programa.
6. Proposta de Lei n.º XII onde sistema de recrutamento e seleção à data em vigor, ao distanciar-se dos modelos adotados na maioria dos países europeus, bem como da própria Comissão Europeia, onde a referida escolha se caracteriza pela separação da entidade que procede à seleção (com base no mérito, competência, e currículo

¹² A administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo pós-burocrático para a estruturar a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, competitividade, transparência, prestação de contas e inovação. Cf. <http://www.redalyc.org/pdf/374/37416104.pdf>

profissional e de acordo com critérios transparentes) e a responsável pela escolha final (de entre indivíduos que já passaram o crivo da primeira seleção), é interpretado como um indicador da falta de rigor, objetividade e mérito da seleção de dirigentes portugueses.

2.3 - Representação simbólica do Problema:

Porém, mesmo que os indicadores, eventos, símbolos ou *feed back* sinalizem condições específicas, estas não se transformam automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que os problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: "*problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element*".(Kingdon, 2003:109) - O modelo de Kingdon, está muito mais próximo do campo das ideias, da argumentação, da discussão, no limite, da retórica, do que das técnicas formais de solução de problemas. Na verdade, a definição do problema mais difundida na narrativa do governo relaciona-se exatamente com a Crise, quer seja na sua asserção internacional, a crise do Estado ou ainda a crise da Administração Pública. A crise, assume-se assim, na linha de raciocínio de Kingdon, como o evento focalizador enquanto variável transformadora da condição em problema.

Portanto, do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é articulado, definido, posteriormente difundido, concentrando o foco dos formuladores da política, pode ser central no processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual outras/diversas questões estão colocadas aguardando a atenção desses formuladores. No caso do nosso estudo, a necessidade de adotar uma nova política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, está intimamente associada a uma representação simbólica de um modelo de estado diferente alicerçado na perspectiva de que "a austeridade na despesa do Estado, sujeita a modelos de eficiência, virá a constituir, a prazo, uma alavanca para a melhoria da produtividade, para o incremento do potencial de crescimento e para a criação de emprego"¹³. O discurso político que é veiculado assume-se como uma forma de representação estratégica do problema do mérito, do rigor e isenção que a nova proposta de recrutamento e seleção de dirigentes na AP pretende incorporar enquanto medida política. Associam-se, por assim dizer, duas componentes de linguagem: a simbólica – "o governo compromete-se a despartidarizar o *aparelho do Estado* e a promover o mérito no acesso aos cargos" e a numérica – "o governo deve dar o exemplo ao país e *reduzir a sua estrutura organizativa e de custos (...)*" Reduzir os cargos dirigentes e os serviços em, pelo menos, 15% na Administração Central¹⁴.

¹³ Programa do XIX Governo Constitucional

¹⁴ Memorando da Troika

2.4 - Narrativas e ambiguidade:

Ainda da leitura do Programa do XIX Governo Constitucional ficamos ainda com a sensação que o emprego de figuras de linguagem envolve a utilização de alguma ambiguidade, que deixa espaço a múltiplos entendimentos de uma questão, permitindo a tal interpretação dos problemas, que Kingdon defende, ao critério de um vasto e heterogéneo público, deixando a este a responsabilidade de descodificar aquilo que para si representa o problema, ou dito de outra forma – “ the meaning of a symbol is not intrinsic to it, but it is invested in it by the people who use it. In that sense symbols are collectively created”. (Stone, 1988:108). A ambiguidade é, assim, uma característica própria dos símbolos e configura um recurso estratégico na formulação de políticas na medida em que permite reunir grupos com interesses distintos em torno de uma mesma ideia. Por exemplo: “uma mais móvel estrutura social” e “a preservação das instituições basilares do Estado”¹⁵.

A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como principal beneficiário – associada a uma imagem de maior transparência e isenção na escolha dos dirigentes superiores na Administração Pública, assume-se como o problema que o governo de coligação coloca na agenda.

Assim, o fluxo de problemas define estrategicamente a questão da alteração do processo de recrutamento e seleção dos dirigentes superiores na Administração Pública, e estabelece os termos do debate. No entanto, para compreendermos a chegada desta questão à agenda governamental e dentro desta à agenda decisória, é preciso analisar também o fluxo de soluções e alternativas, o fluxo político, e ainda a forma como estes três se unem.

No próximo capítulo, abordaremos o segundo fluxo do modelo de Kingdon: as alternativas e soluções.

¹⁵ Cf. Nota 13

Capítulo III. Atores – Definição de agenda e Especificação de alternativas

3.1 - Atores

No segundo fluxo – *policy stream* – temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Fiel à lógica do “modelo *garbage can*”, proposto por March, Olsen e Cohen (Cohen et al, 1972), Kingdon considera que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas com a percepção de problemas específicos. A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo proposto por J. Kingdon, por analogia ao processo de seleção natural da biologia. Da mesma forma que as moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primordial”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades políticas (*policy communities*) e “flutuam num caldo primordial de políticas” (Kingdon, 2003: 116-117). Neste caldo algumas ideias sobrevivem intactas e outras combinam-se em novas propostas e outras, finalmente, são descartadas.

Neste processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis tecnicamente e que têm custos aceitáveis conseguem granjear a sobrevivência, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado, é trazida à superfície do “caldo primordial de políticas” um restrito número de propostas para a consideração dos participantes no processo decisório.

No nosso estudo, com base no modelo analítico de *agenda-setting*, concentrámos a nossa atenção na forma como as principais ideias respeito de soluções são apresentadas no debate político, e não especificamente na procura das origens das ideias propostas ou no detalhe do seu conteúdo. Por outro lado, foi nossa preocupação identificar quais os atores que são mais importantes na definição da agenda e os que exercem maior influência na definição de alternativas. Sendo que o primeiro grupo é composto por atores visíveis que recebem maior atenção da imprensa e do público em geral e o segundo inclui participantes menos visíveis que formam comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação. (Policy communities) (Kingdon, 2003: 117)

Ao contrário do que se passa no estudo de Kingdon em “Agendas, Alternatives and Public Policies”, no caso da alteração ao processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na AP, o Presidente não é o ator mais relevante na escolha da alternativa (decisão) mas sim o Governo.¹⁶ Apesar disso, a sua importância é indiretamente relevante na medida em que no que diz respeito ao Governo, lhe cabe nomear o Primeiro-Ministro, "ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais" das eleições para a Assembleia da República. E, seguidamente,

¹⁶ Devemos considerar as diferenças de sistemas políticos que vigoram em Portugal e nos EUA.

nomear, ou exonerar, os restantes membros do Governo, "sob proposta do Primeiro-Ministro. Compete-lhe, também, promulgar (isto é, assinar), e assim mandar publicar, as leis da Assembleia da República e os Decretos-Leis ou Decretos Regulamentares do Governo.

Outro grupo de atores, o poder legislativo é, simultaneamente, importante quer no exercício de influência sobre a agenda governamental quer na geração de alternativas. No caso português a coligação PSD/CDS no Parlamento, enquanto órgão eleito democraticamente e dotado de legitimidade representativa, compete aprovar os desígnios das políticas públicas. No caso em apreço no nosso estudo, a proposta de Lei n.º 15/XII – Procede à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15/1, iniciativa apresentada pelo Governo, no âmbito da sua competência política (alínea d) do n.º 1 do art. 197.º da Constituição), antes do envio para promulgação passou por um conjunto de etapas a que não foram alheias discussões e pareceres emitidos em sede de órgãos com competência para o efeito, como:

- Em 14/9/2011 dá-se a sua admissão na AR, sendo promovida audição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRM) e para o Governo da RAM e Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (ALRA); A ALRM e o Governo RAM dão parecer negativo defendendo a inexecutabilidade do modelo “pesado e hiper centralizado” proposto para o recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, propondo a sua “revisão no sentido de permitir a criação de um estatuto de pessoal dirigente de âmbito regional, adaptado à respetiva realidade arquipelágica” (DAR II serie A n.º 42/XII/1 2011.10.06). Já a ALRA, dá parecer favorável, sugerindo contudo a aprovação do respetivo diploma legislativo regional que o adapte à realidade da administração regional.

- Baixa, também, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP).

- Em 13/10/2011, dá-se a sua discussão na generalidade, com a intervenção do então Secretário de Estado da Administração Pública, Helder Rosalino, com a participação dos seguintes deputados: João Pinho Almeida (CDS-PP), Pedro Roque (PSD), Mariana Aiveca (BE), José Luis Ferreira (PEV), Isabel Santos (PS) Maria das Mercês Borges (PSD) e Jorge Machado (PCP) e na qual se destacam os comentários muito críticos de todos os partidos, à exceção dos da coligação PSD/CDS, a título de exemplo transcreve-se um destes registos extraído desse debate que resulta da intervenção, em 14/10, da Sra. Deputada Mariana Aiveca (BE): “(...)no diploma são criadas duas comissões, com membros designados de entre personalidades de reconhecido mérito, sob proposta de membro do governo responsável pela Administração Pública e também com o parecer de 2/3 dos deputados. Tal significa que as maiorias não contam para nada”(...) Por outro lado, a proposta não tem aplicação imediata, porque o orçamento da AR já foi aprovado e não contém verbas para essa comissão, cujo regime remuneratório é fixado por despacho do ministro das finanças.

(...) Era uma perversão da independência do Parlamento”. (Mais uma vez como não é nossa intenção avaliar esta política, entendemos por bem mencionar apenas estas transcrições para ilustrar a tramitação processual legislativa da medida, ficando claro que a mesma veio a ser aprovada muito por força da coligação PSD/CDS que reúne a maioria no parlamento).

- Em 14/10/2014, baixa à comissão especialidade – COFAP, onde é aprovada;
- Finalmente em 28/10, é sujeita à votação final sendo aprovada, com os votos a favor do PSD e CDS-PP, contra do PS e BE, e abstenção do PCP e PEV.

De salientar, por outro lado, que a Assembleia da Republica, assume uma relevância especial, também, na operacionalização da medida, dado que acompanha a atividade da CRESAP através da Comissão de Fiscalização.

O Poder Judiciário ou judicial é também identificado por Kingdon como outro ator importante na definição de políticas públicas. Ao definir o que é ou não legal em termos da ação governamental, o poder Judiciário também interfere nas políticas públicas. Curiosamente, no texto da Constituição da Republica Portuguesa (CRP) não se fala diretamente em poderes, antes em órgãos de soberania, entre os quais se incluem os Tribunais. A omissão de referência explícita a um poder judicial, pode não ser inocente, se extrapolarmos que a mesma deixa indiciar uma perspectiva de atuação política, dir-se-ia intermitente, na medida em que os magistrados que integram os tribunais se limitam muitas vezes mais ao exercício de uma função orgânica jurisdicional. De salientar que até 2004 vigorou a Comissão de Observação e Acompanhamento de Concursos (COA), a qual era presidida por um magistrado, situação que não se vem a contemplar na configuração da CRESAP.

A importância judicial configura-se também no exercício das funções do Presidente da Republica. Ou seja, uma das competências mais importantes do Presidente da República no dia-a-dia da vida do país é a da fiscalização política da atividade legislativa dos outros órgãos de soberania. Ao Presidente não compete legislar mas sim promulgar. Ora, o Presidente pode em certos termos, ter uma verdadeira influência indireta sobre o conteúdo dos diplomas. Recebido o diploma para promulgação (assinatura, e assim mandar publicar), o Presidente pode pedir ao Tribunal Constitucional a sua fiscalização preventiva, de alguma/s da sua/s normas. E exercendo o direito de veto – desenvolvê-lo sem o promulgar. No caso da medida de política objeto do nosso estudo, o Presidente da Republica promulga em 14/12/2011, dando “luz verde” à sua publicação.

Outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes no processo eleitoral, principalmente partidos políticos. Estes podem elevar uma questão à agenda governamental através dos programas eleitorais: “Despolitizar o Estado, implementando um sistema em

que o recrutamento de dirigentes será transparente e baseado em avaliação externa¹⁷. As promessas feitas nos programas eleitorais, não asseguram que mudanças sejam promovidas, é necessário que se tornem ações concretas, elevando-as à agenda governamental - O executivo PSD/CDS-PP compromete-se a alterar o acesso aos cargos públicos, através de "nova legislação que estabeleça um sistema independente de recrutamento e seleção" para o Estado.¹⁸

Finalmente, o último ator visível analisado no modelo é a comunicação social. Partilhamos da opinião de Kingdon segundo a qual este ator não é importante na formulação da agenda, dado que o seu papel é mais assente na divulgação das questões depois da agenda ser formada. Mas, salientamos que no caso português, ele teve um papel determinante na divulgação do tema, sendo disso exemplo os artigos em jornais. (ver anexos). E dessa, forma enquanto "modelador" da opinião pública, isto é da perceção generalizada de que este tema do mérito no recrutamento de dirigentes superiores na AP, exigia uma ação governativa, diferente das anteriormente preconizadas, criando uma pressão acrescida para a decisão do governo. Para isto contribuíram, inúmeras referências de nomeações por escolha política que foram trazidas a público. Por outro lado, a comunicação social também é importante, na medida em que divulga os debates parlamentares, e os fóruns onde a especificação de alternativas é veiculada."Media can help shape a issue and help structure it, but they can't create an issue" (Kingdon, 2003:60).

Estes atores – Governo, poder legislativo, partidos políticos, comunicação social e opinião pública – são chamados atores visíveis porque recebem atenção da imprensa e do público em geral e exercem a sua influência. Mas, existe também um outro grupo de atores – os participantes invisíveis – composto pelos funcionários públicos, académicos e investigadores e consultores. (Idem, 53).

Os funcionários públicos em Portugal estão sobretudo representados pelos sindicatos enquanto força de poder. Porém, a baixa taxa de sindicância explica em parte a pouca influência sobre a geração de alternativas de políticas. Segundo um artigo recente do jornal Expresso¹⁹, em Portugal menos de um quinto dos trabalhadores estão sindicalizados e a proporção desceu 2.3% desde 1990. A nossa perceção, que resulta da experiência de exercício de funções há 17 anos na Administração Pública, é mais de que estes atores influenciam a forma como as políticas são operacionalizadas, dado que detém um conhecimento mais profundo dos meandros técnicos e administrativos dos ministérios que os tutelam. Apesar disso, na proposta de alteração do estatuto de pessoal dirigente, consubstanciada na Proposta de Lei n.º 15/XII, já sobejamente mencionada, o Governo

¹⁷ Programa eleitoral do Partido Social Democrata, eleições legislativas 2011.

¹⁸ Programa do XIX Governo Constitucional

¹⁹ Jornal Expresso de 15/5/2014

juntou os pareceres da Frente Sindical da Administração Pública (FESAP) e da Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública (FCSAP). Quanto à FESAP, concordando, genericamente com os princípios da Proposta de lei, no sentido da competência, transparência e imparcialidade no provimento dos cargos dirigentes da Administração Pública, considera que a iniciativa fica aquém das expectativas e aponta contradições, insuficiências e incoerências graves.

Já o parecer da FCSAP, conclui no sentido de a proposta de lei ter uma intenção declarada apenas para efeitos de opinião pública. Saliencia que a proposta deixa de fora uma parte substancial dos cargos dirigentes. Refere, por fim que a proposta de lei “dá passos na introdução de critérios de interesse privado na Administração Pública, caminhando para a subordinação do poder político ao poder económico”.

Porém, e à semelhança do que sucede com o poder judicial, também na CRESAP não estão representadas as associações sindicais da função pública, como sucedia na Comissão de Observação e Acompanhamento de Concursos (COA) que vigorou antes da aprovação do estatuto de pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local aprovada pela Lei n.º 2/2004, de 15/1. São por isso, dois atores que perdem “peso político” no contexto da medida objeto do nosso estudo.

Relativamente aos investigadores, em Portugal, a sua representação faz-se sobretudo através do INA – atual Direção Geral de Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas. Por se tratar de um grupo especializado em determinadas questões, os mesmos possuem maior capacidade de influir nas alternativas consideradas para uma política do que na formação da agenda. A título de exemplo, o estudo de Roberto Carneiro: “Serviço público: imagens e perceções políticas”²⁰. Apontamos também outros estudos realizados por investigadores do INA, que visam sobretudo estabelecer um paralelo entre os modelos de recrutamento e seleção noutros países e a realidade portuguesa, apresentando propostas no sentido de uma maior profissionalização dos dirigentes superiores na Administração Pública, como o estudo de Ferraz e Madureira – “As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes, o caso da Administração Pública portuguesa”.²¹

Parece-nos que ficaria de alguma forma incompleta esta abordagem se não referíssemos as sociedades de advogados. Em Portugal, os escritórios de advogados possuem ligação, presente ou passada, à Assembleia da República, ao Governo, a assembleias e executivos municipais. Muitos advogados têm sido nomeados para o Setor Público Administrativo e para o Setor Empresarial do Estado. Também é frequente, receberem por encomenda

²⁰ 5.º Congresso anual do INA, 2007.

²¹ Sociologia, problemas e práticas, n.º 63, 2010, pp. 51-69

governamental, a elaboração de legislação e a preparação de concursos públicos. Nesta medida, a sua influência da escolha de alternativas não é de negligenciar.

3.2 - Transformações das ideias em soluções:

Através do documento emitido pela Presidência do Conselho de Ministros relativo à Proposta de Lei n.º 15/XII, que consubstancia as alterações a efetuar ao Estatuto de Pessoal Dirigente (EPD) – Lei n.º 2/2004, de 15/1 e Lei n.º 4/2004, de 15/1 – que estabelece os princípios e normas a observar na organização da administração direta do Estado, é possível constatar que a alternativa sugerida pelo Governo, passa por uma solução que vai “beber” a sua inspiração, aos regimes de concurso, típicos de países como Reino Unido, Áustria, Bélgica e Holanda, a par da própria Comissão Europeia. Ainda neste documento, da “exposição dos motivos” é possível constatar e citamos: “o estudo comparativo dos regimes aplicados pelos estados membros da EU permite concluir que o sistema vigente em Portugal se distanciou das soluções normativas em linha com as recomendações realizadas por instrumentos ou instituições internacionais, como é o caso da Convenção contra a corrupção, adotada pela ONU em 31/10/2003 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 97/2007, de 21/9.” Esta citação evidencia, assim, em nosso entender, um esforço de credibilização institucional-legal da proposta apresentada, permitindo dar suporte à opção do governo, legitimando a sua ação no discurso da administração mais assente no mérito e afastando a imagem de escolha de confiança, cuja simbologia abonaria mais em favor do partidarismo e menos da eficiência da gestão. De igual modo, no parecer emitido pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, de 11/10/2011, se refere e citamos: “a iniciativa em apreço (leia-se proposta de Lei n.º 15/XII – procede à alteração do EPD e à Lei n.º 4/2004) não vem acompanhada de estudos, em conformidade com o n.º 3 do art.º. 124.º do Regimento da Assembleia da República. Isto, parece-nos querer significar que para o governo a opção de difusão da sua ideia sobre a alternativa/solução para o problema do recrutamento e seleção de dirigentes superiores na AP se consubstancia nas boas práticas desenvolvidas por outros estados membros da EU, e na própria Comissão Europeia, que adotaram o concurso como processo de seleção, associando esta defesa à prevenção da Corrupção, emanada pela supra citada Assembleia Geral das Nações Unidas.

De qualquer forma, independentemente da fundamentação, muitas ideias estão disponíveis e apenas algumas são selecionadas. Para uma ideia ser selecionada, alguns critérios como viabilidade técnica, congruência com os valores da comunidade, aceitação pública e limitações orçamentais são apontados como Kingdon como fundamentais. (Kingdon, 2003: 131-133)

Assim, a proposta de reforma do sistema de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, apresentada pelo governo, reúne viabilidade técnica

na medida em que com ela são identificados um conjunto de objetivos e estratégias de implementação, convertendo as ideias em objetivos práticos que transcrevemos:

“1. Prevê-se que o preenchimento de cargos de direção superior deixe de ser efetuado por mera escolha e passe a ser precedido de concurso aberto a cidadãos com e sem vínculo à Administração Pública, cabendo a iniciativa de abertura do procedimento ao membro do Governo que tenha o poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se insere o cargo de direção superior, a quem caberá definir genericamente o perfil, a experiência profissional, conhecimentos e formação adequados e elaborar a carta de missão, onde são vertidos os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir pelo titular do cargo de direção superior no exercício de funções.

2. A competência para o desenvolvimento da fase de recrutamento, em que se inclui entre os demais atos, o detalhe do perfil exigível aos candidatos a concurso e a publicação do respetivo aviso de abertura caberá a uma entidade independente, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública.

3. É introduzida uma fase de seleção, subsequente à fase de recrutamento, dedicada à aplicação de métodos de seleção e apuramento de candidatos que apresentem o melhor perfil para o cargo a concurso, sendo as competências de condução do processo de seleção, nomeadamente, a avaliação curricular e a realização de entrevistas aos candidatos e a formação da listagem final de candidatos, ou seja, competências restritas a avaliação do mérito, atribuídas a um júri composto por elementos da CRESAP.

4. Findas as fases de recrutamento e seleção, o júri do procedimento apresenta uma lista, elaborada fundamentadamente, ao membro do Governo que tenha poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o órgão ou serviço a que se destina o concurso, com os candidatos, em número de três, que reúnam os melhores perfis para o cargo a concurso, cabendo a decisão final de escolha e designação ao mesmo membro do Governo.

5. No respeitante ao exercício de cargos de direção superior, mantém-se o regime de comissão de serviço, mas passando de 3 para 5 anos a respetiva duração, com o objetivo de promover a sua independência em relação aos ciclos políticos.

6. É ainda previsto um controlo independente através de uma comissão de Fiscalização a funcionar junto da Assembleia da República, que tem por missão acompanhar a atividade da CRESAP, assegurando a defesa e promoção dos princípios da isenção, mérito e transparência nos procedimentos de recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior.” (Parecer da COFAP).

Por outro lado, esta alternativa/solução, concilia-se com a disposição Constitucional, designadamente o Artigo 50.º (Direito de acesso a cargos públicos):”Todos os cidadãos têm o direito de acesso, em condições de igualdade e liberdade, aos cargos públicos. Ninguém pode ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do

desempenho de cargos públicos. No acesso a cargos eletivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos.” Na perspetiva analítica de Kingdon, esta situação, confere assim consistência à alternativa proposta.

3.3 - Policy communities e modelo de gestão:

Mesmo que a implementação não viesse a desenvolver-se como planeado, sem aquelas especificações técnicas, dificilmente as soluções seriam aceites.

“Attention to details of implementation does not result in enacted programs that work. Policy makers do not always anticipate all of the consequences that will flow from their actions (...). To be seriously considered, however, policy makers believe that a proposal will work if enacted, even if the idea seems far-fetched in hindsight. Without that belief in its technical feasibility, the proposal is unlikely to survive to the point of serious consideration.” (Idem p.132)

Curiosamente, o próprio documento emitido pela Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, de 11/10/2011, refere e citamos: “a aprovação da presente iniciativa deverá acarretar encargos, nomeadamente ao nível dos custos inerentes à constituição e funcionamento da CRESAP e da Comissão de Fiscalização. Os encargos não são de momento contabilizáveis face aos elementos disponíveis”. O que, em nossa opinião, exemplifica: *“Policy makers do not always anticipate all of the consequences that will flow from their actions”* (Idem, p. 138). Além disto, como refere Kingdon para que as soluções sejam aceites, é necessário que sejam compartilhadas pela comunidade de especialistas. De facto, e a título de exemplo, citamos um texto Jorge Janeiro e Ricardo Veloso Carvalho, apresentado no 8.º congresso Nacional de Administração Pública, de Novembro de 2011, intitulado “Proposta de sistema de seleção de dirigentes públicos”²², onde se defende também uma Comissão para o Recrutamento e Seleção para a Administração Pública.

Finalmente, estamos em crer que o governo procurou influenciar a aceitação pública da solução, principalmente no processo de difusão de ideias e da ênfase das características positivas desta medida, associando-a sempre a um modelo de Estado mais eficiente e transparente, amplamente reiterado no objetivo de “Despartidarização do aparelho do Estado”. Para além disso, como é dito também no já aludido parecer da COFAP: “o governo apresenta o novo modelo de recrutamento com a intenção de prossecução de uma maior eficiência na Administração Pública, a par com uma execução imparcial de políticas, reforço da cultura de gestão por objetivos e incremento do dinamismo e inovação.”

A existência de uma solução que satisfaz esses critérios faz com que a alternativa tenha mais hipóteses de chegar à agenda. E, apesar de não existir uma relação de causa efeito

²² <http://repap.ina.pt/handle/10782/579>

entre definição de problemas e geração de alternativas, (são na asserção analítica de Kingdon fluxos autónomos) a proximidade entre a *policy image* das soluções e a *policy image* dos problemas aumenta as hipóteses de um tópico entrar na agenda.

As soluções também não determinam relações de causa efeito com o último fluxo do modelo de Kingdon – o fluxo da política, porém sem um contexto político e institucional favorável, tanto soluções, quanto problemas podem ser definidos e difundidos sem provocar mudanças na agenda decisória governamental. (Kingdon, 2003: 143)

No próximo capítulo, passaremos à análise do fluxo política - *political stream*.

Capítulo IV. A dinâmica Política

No modelo analítico de Kingdon, o fluxo político (political stream) segue a sua lógica própria independentemente do reconhecimento dos problemas (problems stream) ou do desenvolvimento de soluções (policy streams) – e abrange eventos que têm efeitos importantes sobre o processo de agenda-setting. Acontecimentos como os resultados eleitorais, o início de uma nova gestão e a actuação de grupos de interesse, afetam profundamente a agenda. Os processos eleitorais e o “humor nacional” – conjunto de percepções partilhadas pelos actores sociais – criam condições para que algumas questões se destaquem na agenda. Assim, os eventos que se desenrolam no fluxo político constituem o “solo fértil”, sobre o qual determinadas ideias a respeito de problemas e soluções, encontram ou não propensão para se desenvolver. (Kingdon, 2003: 145-164)

Em paralelo com os fluxos de problemas e soluções, os eventos que se desenrolam no contexto político são essenciais para a compreensão da forma como uma questão chega à agenda governamental.

Por uma questão de clareza de exposição do fluxo político, entendemos por bem incluir neste capítulo uma breve resenha cronológica da evolução do estatuto de pessoal dirigente – que determina a forma como os dirigentes são recrutados, seleccionados e nomeados na Administração Pública portuguesa, sustentada na ideia de que as configurações político-administrativas, derivam fortemente da conceção de Estado da realidade sociocultural específica de cada país, sendo o debate entre política e administração presente de forma subliminar. Para esse efeito, utilizamos um quadro resumo (Ferraz, 2008) da medida legal que acompanhou cada momento político.

Antes de 1974, no quadro jurídico da burocracia que vigorou durante os quase 50 anos de ditadura, em Portugal, as nomeações eram políticas e o seu “mérito” subordinava-se à confiança nos dirigentes nomeados e ao compromisso para com as políticas do regime. O regime ditatorial impediu, assim, em Portugal, uma separação clara entre política e administração, confundindo-se ambas. Neste contexto, e no que respeita à Administração Pública, o Estado Novo, tomou o cariz centralista de Estado, como uma das suas principais componentes de atuação, ao reforçar o poder executivo, abolir os partidos políticos e associações. O estado passou a regular praticamente tudo, desde o desenvolvimento económico, aos grupos e atividades profissionais, passando pela justiça. O controlo da sociedade era feito através de aparelhos de administração centralizada, nomeadamente os serviços policiais, a censura e pelas estruturas corporativas. Esta administração legalista, centralizada e autoritária, desenvolveu um aparelho administrativo poderoso, baseado num processo de tomada de decisão altamente centralizada e num excessivo formalismo. Condição que determinava que os funcionários públicos e as suas chefias eram apenas

meros executores que deviam apenas obedecer às instruções, o que minimizava a importância das suas qualificações.

Só após a revolução de 1974, com I Governo Constitucional (1976-78), sob a chefia de Mário Soares (Partido Socialista), e a realização das primeiras eleições democráticas, por sufrágio direto, para a Presidência da República, o país se permite começar a “contagiar” pela necessidade de racionalização do funcionamento do Estado, muito por influência dos restantes países ocidentais. Apesar disso, conforme consta do respetivo programa de governo: “o país encontra-se mergulhado numa crise económica aguda, motivada pela perda das colónias (matérias-primas e outras importações, exportações, regresso maciço de portugueses, da necessidade de reconversão de uma economia de guerra em economia de paz, da crise económica internacional; das transformações económico institucionais de fundo: nacionalizações; novas relações de trabalho; Reforma Agrária; da explosão reivindicativa que deu origem a um certo anarco-populismo (desorganização de certos setores produtivos, baixa de produtividade, absentismo, indisciplina no trabalho). A necessidade de modernizar a Administração Pública, adaptando-a à realidade do País atual, constitui um dos objetivos prioritários do Governo”. Contudo, só em 1979, (Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho) se definiu e unificou o regime jurídico do pessoal dirigente, consagrando-se o princípio da livre escolha (das nomeações políticas) e o pessoal dirigente da AP deixou de ser provido vitaliciamente, para passar a ser nomeado em regime de comissão de serviço.

Quadro 1.4 – síntese da Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho:

| | |
|---|--|
| <p>Lei n.º 191-F/79 de 26 de Junho</p> | <p>O recrutamento do pessoal dirigente fazia-se de entre indivíduos habilitados com licenciatura, mediante apreciação curricular e de acordo com as seguintes regras:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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:</p> <p>a) Diretores de serviço, de entre chefes de divisão e assessores;</p> <p>b) Chefes de divisão, de entre assessores e técnicos superiores principais.</p> <p>Quando se verificar não existirem funcionários ou agentes com as categorias previstas no número anterior e possuidores de formação e experiência adequadas à especificidade dos cargos a prover, o recrutamento será feito por concurso documental, nos termos de critérios a definir por despacho do ministro competente, sob parecer da Secretaria de Estado da Administração Pública. Exceionalmente, 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 currículo do nomeado.</p> |
|---|--|

Fonte: Ferraz (2008)

Durante o período 1985-1995, conhecido como “os anos do cavaquismo”²³, além de coincidir com a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia (CEE), constituiu também o primeiro momento desde a Revolução de 74 em que o país desfrutou de uma estabilidade económica e política. (Soutelo, 2009). Os governos de Cavaco suscitaram muita curiosidade e expectativa pelas promessas de “pogresso” (expressão de Cavaco, na altura) que colocaram muito alta a fasquia do futuro melhor para todos. Um bom exemplo, foi o convite dirigido a Michael Porter para estudar o caminho certo para a nossa economia sustentada nas ajudas estruturais da CEE. Mas, coincidindo com o abrandamento da atividade económica, os últimos anos do XII Governo, ficaram também marcados pela contestação social às reformas do “cavaquismo”. Entre os “bloqueadores” foram incluídos o presidente da República Mário Soares, que com as suas Presidências Abertas dava eco à contestação social que se fazia sentir no país, e António de Sousa Franco, então presidente do Tribunal de Contas, que várias vezes reprovou as contas enviadas pelo governo. Um marco importante do fim deste ciclo foi, sem dúvida, o episódio em 1994, em que Dias Loureiro, então ministro da Administração Interna, mandou a GNR avançar contra os manifestantes na Ponte 25 de Abril.

Quadro 2.4 – síntese do DL n.º 323/89, de 26 de setembro:

| | |
|---|---|
| Decreto-Lei n.º 323/89 de 26 de Setembro | <p>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:</p> <p>a) Licenciatura adequada;</p> <p>b) Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior;</p> <p>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 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.</p> |
|---|---|

Fonte: Ferraz (2008)

Com a vitória do Partido Socialista nas eleições de Outubro de 1995, dá-se um primeiro marco importante na alteração política da relação Estado/Administração que fica associada à célebre frase de António Guterres (então primeiro-ministro do XIII Governo Constitucional) “no jobs for the boys”. A frase exprimia uma determinação corajosa e anunciava uma intenção respeitável: despartidarizar o aparelho de estado dos pequenos interesses e pretensões alojados nos aparelhos partidários.

Com a revisão do estatuto de pessoal dirigente de 1997 (Lei nº 13/97, de 23 de Maio) a nomeação do pessoal dirigente intermédio passou a ser feita por concurso, mantendo-se, no

²³ Período no qual Cavaco Silva foi primeiro-ministro.

entanto, as nomeações políticas e abertas para o pessoal dirigente de topo (diretores-gerais, subdiretores-gerais e equiparados). (Nunes, 2012:114)

Quadro 3.4 – síntese da Lei n.º 49/99, de 22 de junho:

| | |
|---|---|
| Lei n.º 49/99 de 22 de Junho | Estabelece 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. |
|---|---|

Fonte: Ferraz, 2008

Já no decurso da legislatura do XIV Governo Constitucional que tomou posse a 25 de outubro de 1999, (constituído pelo Partido Socialista), ocorre um novo marco importante que têm a ver com a entrada de Portugal no Euro, moeda única da União Europeia. Os critérios para adesão à nova moeda única foram estabelecidos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) de 1997. O PEC foi adotado para evitar que políticas fiscais irresponsáveis tivessem efeitos nocivos sobre o crescimento e a estabilidade macroeconómica dos países da União Europeia, em particular aqueles que adotaram o Euro como sua moeda. De acordo com o PEC, todos os países da União Europeia devem apresentar regularmente programas de estabilidade ou programas de convergência (aqueles para os países que fazem parte da área do euro, estes para os que ainda não adotaram o euro), devem respeitar os objetivos macroeconómicos contidos nesses programas e devem evitar défices públicos superiores a 3% do PIB, bem como valores da dívida pública superiores a 60% do PIB (valores do PIB a preços de mercado). Défices superiores àquele valor podem levar a sanções, incluindo pagamento de multas.²⁴

É também nesta altura criado o Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública através do Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de novembro. Foi através deste diploma, a Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional, que se estabeleceu uma nova estrutura responsável pela reforma do Estado e da Administração Pública, integrando simultaneamente instituições que tradicionalmente levavam a cabo as políticas públicas relativas à modulação e regulação da função e administração pública. Posteriormente, e procurando suplantar as preocupações de carácter funcional, o referido diploma é alterado pelo Decreto-Lei n.º 267-A/2000, de 20 de outubro, passando a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros a assegurar o respetivo apoio técnico-administrativo

²⁴ O PEC é consubstanciado nos artigos 99º e 104º do Tratado de Roma (tal como alterado pelo Tratado da União Europeia ou de Maastricht).

até à entrada em vigor do diploma que estabeleceria a estrutura orgânica do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública. O Decreto-Lei n.º 269/2000, de 4 de novembro, aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, definindo a sua natureza, atribuições, órgãos e serviços e respetivas competências e funcionamento. Criou o Instituto para a Inovação na Administração do Estado e reorganizou a Direção-Geral da Administração Pública. Aprovou o quadro de pessoal dirigente, e dispôs sobre a transição do pessoal do Secretariado para a Modernização Administrativa e do Instituto de Gestão da Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública, os quais seriam extintos a partir da data da entrada em vigor da lei orgânica do Instituto para a Inovação na Administração do Estado.²⁵

No entanto, após as eleições autárquicas de dezembro de 2001, em que o PS sofreu uma derrota significativa, António Guterres demite-se. Sucede-lhe José Manuel Durão Barroso, que tomou posse a 6 de abril de 2002, na sequência das eleições de 17 de março de 2002. O Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública cessa as suas funções com a entrada do XV Governo no início de 2002.

Quadro 4.4 – síntese da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro:

| | |
|--|--|
| Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro | Introduz 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. |
|--|--|

Fonte: Ferraz, 2008

Politicamente, sucede nova alteração pouco tempo depois com o XV Governo a terminar o seu mandato a 17 de julho de 2004, devido à demissão do Primeiro-Ministro, entretanto designado Presidente da Comissão Europeia. O XVI Governo Constitucional de Portugal (17 de julho de 2004 - 12 de março de 2005) foi nomeado pelo Presidente da República Jorge Sampaio na sequência do pedido de demissão do Primeiro-Ministro Durão Barroso. O governo foi, tal como o precedente, o resultado de um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o CDS-PP.

A 12 de março de 2005 na sequência das eleições legislativas de 2005, realizadas a 20 de fevereiro o XVII Governo Constitucional tomou posse. Presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates, dispunha de apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista (PS). O ano de 2005 constituiu um marco importante na relação política/administração, porque pela primeira vez com a criação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

²⁵ Nota da Secretaria Geral do Ministério das Finanças.

(PRACE)²⁶ se procurou implementar uma perspetiva de reforma administrativa sistémica, estruturante e transversal para toda a administração central (AC). Era a primeira vez que um programa ousava encetar uma reforma tão abrangente das estruturas procurando reestruturar e racionalizar as estruturas da administração direta e indireta em função das missões dos ministérios e respetivas entidades, bem como do programa de governo.²⁷ Aliás, este programa surge na eminência de outros como: Empresa na Hora, SIMPLEX, Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, entre outros.

Quadro 5.4 – síntese da Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto:

| | |
|---|--|
| <p>Lei n.º 51/2005 de 30 de Agosto</p> | <p>São introduzidas novas regras para as nomeações dos dirigentes da administração pública portuguesa, em função do nível e grau de direção. Introduziu-se o mecanismo de concurso para alguns cargos de direção. Foram 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.</p> |
|---|--|

Fonte: Ferraz, 2008

Politicamente, este governo cessou funções a 26 de outubro de 2009, na sequência do termo normal da legislatura. Mas, José Sócrates é novamente eleito. O XVIII Governo Constitucional de Portugal foi formado com base nas eleições legislativas de 27 de setembro de 2009, em que o Partido Socialista (PS) ganhou com maioria relativa. O Governo entrou em funções a 26 de outubro de 2009.

No decurso dessa legislatura, “a maior crise económica e financeira desde a década de 1930 teve origem num setor específico do mercado de crédito hipotecário americano, o mercado de alto risco. O crédito hipotecário de alto risco (sub-prime) é um tipo de empréstimo que facilita o acesso à habitação por aqueles que não têm as garantias necessárias para serem elegíveis para empréstimos normais (prime). O sub-prime é um crédito hipotecário de alto rendimento que implica um risco considerável de incumprimento por parte do mutuário. Os mutuantes contavam com o aumento de preços dos bens imóveis para limitar os riscos. Em caso de incumprimento, poderiam sempre revender a um preço mais elevado. Em 2006, este tipo de empréstimo representava 10% do mercado de crédito hipotecário americano. O colapso da bolha do setor imobiliário nos EUA traiu a lógica do sub-prime. A taxa média de incumprimento aumentou, passando de cerca de 11% no início de 2006, para mais de 20% em 2008.”²⁸ A crise atingiu um ponto culminante entre setembro e outubro de 2008, quando as autoridades americanas decidiram não salvar o banco de investimento Lehman Brothers. Esta decisão conduziu à desestabilização do mercado financeiro mundial. A companhia de seguros AIG teve de ser intervencionada pelo governo; os bancos de

²⁶ João Bilhim dirigiu em 2005, a comissão responsável pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

²⁷ INA, 2013

²⁸ A Europa e a Crise Financeira Mundial Balanço da resposta política da UE- Fundação Robert Schuman (abril 2011)

investimento Goldman Sachs e Morgan Stanley foram transformados em bancos comerciais para serem elegíveis para ajuda de liquidez do FED²⁹. Na Europa, os grupos Dexia e Fortis, duas instituições financeiras com ramificações transnacionais complexas, foram resgatados pelos países do Benelux e por França. Embora as economias desenvolvidas tenham sido as que mais se contraíram, a crise não afetou só os países mais integrados do ponto de vista financeiro, que foram diretamente expostos a “ativos tóxicos”. A crise económica propagou-se através de vários canais. A contração da oferta de crédito foi sem dúvida o principal canal de contágio: a crise do crédito afetou em especial as PME, que dependem mais do financiamento através de empréstimos bancários do que as grandes empresas. De um modo mais geral, o declínio da procura e a contração do comércio internacional contribuíram para o alastramento da crise: as exportações mundiais diminuíram 12% em 2009. Consequentemente, os países mais orientados para as exportações sofreram as maiores reduções do PIB. Os bancos, também, reduziram a sua exposição aos mercados emergentes racionando o crédito nas suas sucursais locais e evitando as saídas de capitais para estes países. Os países foram igualmente afetados em graus variáveis: os exportadores de produtos de base primários tiveram de enfrentar acentuadas descidas dos preços; por reduções das remessas dos emigrantes ou dos investimentos diretos estrangeiros. Em Portugal a consequência política mais visível foi a demissão de José Sócrates, apresentada em 23 de março de 2011, na sequência da rejeição do novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2011-2014. Contudo, o seu governo manteve-se em funções, como Governo de Gestão, até 21 de Junho de 2011, data da tomada de posse do XIX Governo Constitucional.

Pelo que anteriormente referimos, o ano 2011 representa, assim, o terceiro marco político que identificamos na nossa investigação.

De igual modo, em Abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e Ecofin emitiram uma declaração esclarecendo que o apoio financeiro da União Europeia e da zona euro, a Portugal, seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo e negociado com as autoridades portuguesas, envolvendo os principais partidos políticos, a Comissão Europeia, o BCE e o FMI. Logo, se o memorando de entendimento, assinado em 17/5/2011, prevê não só a redução do número de dirigentes e organismos públicos e a conclusão da segunda fase do PRACE, não faria sentido não considerar estas duas medidas como *spillovers*³⁰ (Kingdon, 2003:190) da política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores objeto do nosso estudo. Na asserção de Kingdon: “a spillover sometimes establishes a principle that will guide future decisions within

²⁹ Banco central americano.

³⁰ Acontecimentos que despoletam ações complementares em áreas distintas da que ocorrem.

a policy arena. At other times, a precedent spills over from one arena into an adjacent one.” (Idem, p. 191)

Após as eleições de junho de 2011, donde resulta a coligação PSD/CDS, o programa mais emblemático associado ao início da legislatura é, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), que voltou a evidenciar a intenção expressa de, de forma articulada em toda a Administração Pública Central, “eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades, mantendo a qualidade na prestação do serviço público”.

Estes marcos que identificámos podem assim ser considerados *spillovers*. É importante observar que a ideia de *spillover* não representa um mecanismo automático de ação para a introdução de mudanças, mas sim a criação de oportunidades para a entrada de novos temas na agenda. É, também, nesta medida que Kingdon reconhece a importância dos processos eleitorais e do “humor nacional”(Idem, p. 146). Na assinatura do denominado Memorando da Troika, em 17 de Maio, no que concerne às medidas para aumentar a eficácia e eficiência na Administração Pública, firma-se o compromisso de implementar a segunda fase do Programa de Restruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007), preconizando-se também a redução dos cargos dirigentes em pelo menos 15%. Note-se que embora este memorando anteceda as eleições legislativas de 5 de junho, plasma de forma inequívoca esta vontade de maior racionalização e contenção de custos no âmbito da Administração Pública, e nessa medida vai ao encontro da forma como é feita a definição do problema nesta política de recrutamento e seleção dirigentes superiores na AP. (capítulo II. desta tese)

Curiosamente, o Governo que resulta vencedor das eleições, e que constitui a coligação PSD/CDS, vai mesmo buscar o antigo dirigente do PRACE para liderar a CRESAP. De facto, João Bilhim, à data presidente do ISCSP³¹, tinha sido o coordenador do PRACE, no governo liderado por José Sócrates. “skilful policy entrepreneurs may use endogenous spillover effects to further a certain agenda or policy proposal elsewhere”(Kingdon, 2003: . Na verdade, podemos dizer que dois eventos distintos estão ligados pelo mesmo propósito apesar de diferidos no tempo. Ou seja, o PRACE, através do impulsionador (João Bilhim) abriu caminho à alteração do EPD, consubstanciada na Lei n.º 64/2011, de 22/12, a qual atribui à CRESAP o processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública. É o mesmo João Bilhim que vem a dirigi-la através da nomeação do governo plasmada na Resolução de Conselho de Ministro n.º 18-A/2012, 19 de abril.

³¹ Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Quadro 6.4 – síntese da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro:

| | |
|---|--|
| <p>Lei n.º 64/2011 de 22 de Dezembro</p> | <p>Modifica os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da Administração Pública, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (...). Os titulares dos cargos de direção superior são recrutados, por procedimento concursal, nos termos dos artigos seguinte e 19.º -A, de entre indivíduos com licenciatura concluída à data de abertura do concurso há pelo menos 12 ou 8 anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1.º ou de 2.º grau, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções. A iniciativa do procedimento concursal referido no número anterior cabe ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher, competindo-lhe, neste âmbito, definir o perfil, experiência profissional e competências de gestão exigíveis aos candidatos. O procedimento concursal é efetuado pela Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública - CRESAP.</p> |
|---|--|

Fonte: Ferraz, 2008

Por outro lado, a criação de um órgão específico para lidar com a nova política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, representa, igualmente, um esforço no sentido de estreitar a jurisdição sobre essa questão. Para Kingdon, o processo de agenda-setting no fluxo político é afetado, também, pela disputa entre estruturas administrativas em torno da jurisdição sobre um novo tema (Kingdon, 2003:155). O que prevalecia até à aprovação da alteração ao EPD, através da Lei n.º 64/2011, de 22/12, era uma competência “difusa” do ministro competente e primeiro-ministro que nomeava os dirigentes superiores tendo por base a confiança política. Com esta alteração, procede-se à criação de duas novas entidades, a saber: a CRESAP – Comissão para o Recrutamento e seleção para a AP, a quem compete a tramitação do procedimento concursal, desde a publicação do aviso de abertura, passando pela composição do júri para efeitos de aplicação dos métodos de seleção (v.g. avaliação curricular, entrevistas e elaboração de listagens finais de candidatos) e a Comissão de Fiscalização a funcionar junto da AR, cuja missão consiste em acompanhar a atividade da CRESAP, assegurando a defesa e a promoção dos princípios da isenção, mérito e transparência, nos procedimentos de recrutamento e seleção de dirigentes superiores. Assim, ao mesmo tempo em que se representa o estreitamento da jurisdição sobre a política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na AP, sendo instituída a CRESAP e a Comissão de Fiscalização para lidarem especificamente com esta questão, o Governo perde espaço jurisdicional sobre as decisões resultantes da política formulada, espaço este compartilhado com outros órgãos (CRESAP e Assembleia da República). A CRESAP, nos termos dos seus estatutos, não pede nem recebe orientações do Governo para a prossecução dos seus fins e responde perante o Parlamento³².

A identificação dos atores, os seus recursos e potencial de influência na formação da agenda, só fazem sentido em função de como ocorre a interação dos atores nos fluxos e processos que serão apresentados a seguir.

³² art.º 5.º da Lei n.º 64/2011, de 22/12

Capítulo V. - A convergência entre problemas, soluções e dinâmica Política.

5.1 - Janela de oportunidade

Nos capítulos anteriores, desenvolvemos separadamente cada um dos fluxos essenciais para que no modelo de *agenda-setting* que empregamos neste estudo, um tema ingresse na agenda governamental. Podemos constatar que a definição do problema é essencial para a mobilização em torno de uma ideia, e que esse problema é estrategicamente representado para priorizar uma determinada interpretação da realidade. Vimos, também, que as formas como as ideias a respeito de soluções são construídas, representadas e difundidas no interior das comunidades especializadas e para o público em geral. Também foram abordados eventos que integram a dinâmica política e institucional, de forma a auxiliar na compreensão do contexto que pode ser, ou não, favorável à ascensão de ideias à agenda governamental, gerando novas políticas.

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento o problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos – Policy Windows (Kingdon, 2003:165) são influenciadas, sobretudo pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. As soluções (policy stream) chegam à agenda apenas quando os problemas percebidos, criam oportunidades para essas ideias. O coupling (Kingdon, 2003:172) – junção dos três fluxos – ocorre assim no momento em que as Policy Windows se encontram abertas.

No caso da política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, as eleições legislativas de 2011, representaram uma oportunidade de mudança. Mudanças de gestão, como vimos no capítulo anterior, constituem uma oportunidade propícia ao agendamento de novas medidas políticas. A coligação PSD/CDS que saiu vitoriosa das eleições de 5 de junho de 2011, foi amplamente favorável à ação do executivo, pró reforma do Estado, caracterizando um humor nacional propício ao projeto político do governo liderado por Pedro Passos Coelho, enquanto alternativa política ao PS de José Sócrates. Projeto este que contemplava um modelo de Estado diferente do governo cessante (PS), um modelo de accountability³³ nomeadamente no que concerne ao recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, isto é de controlo externo ao poder executivo, cuja CRESAP encarna enquanto “agência” sem tutela e apenas fiscalizada pela AR. Paralelamente à ação do Governo, destacou-se também a atuação do poder legislativo, um ator com influência na formação da agenda, marcada pela manutenção

³³ Cf. Nota 11.

de propostas do governo, iniciativa de proposta de Lei n.º 15/XII. O poder do Presidente, muito relevante no modelo de Kingdon³⁴, configura-se na “nossa política” na sua promulgação. Tanto quanto conseguimos apurar, altos funcionários públicos não tiveram grande influência sobre a formação da agenda na medida como foi explicado a sua intervenção é sobretudo determinada pela ação dos sindicatos, que em Portugal conhece taxas francamente baixas de representação.

Os meios de comunicação tiveram um papel importante na questão da influência na opinião pública. Isto é, as diferentes notícias veiculadas sobretudo em jornais (ver anexos) constituíram uma forma de influenciar a maneira de pensar do público em geral e desta maneira determinar uma pressão suplementar no sentido da urgência da atuação do governo.

A formação da agenda, no plano da dinâmica política, foi explicada (à luz do modelo de Kingdon) por um conjunto de fatores como o momento específico de mudança na gestão - Memorando da Troika, transição de governo e aprovação da Lei n.º 64/2011, de 22/12; as características do projeto político do governo – empenhamento na estabilidade orçamental, nas reformas estruturais, princípios que permitiriam a Portugal vencerem a crise e impulsionar uma trajetória de crescimento sustentável; os efeitos gerados por outras políticas anteriores a este governo – a concretização da segunda fase do PRACE, concertada no memorando assinado com a Troika, e, finalmente, o padrão de negociação estabelecido entre PSD e CDS e o seu posicionamento maioritário na AR. A partir destes eventos verifica-se, aquilo que Kingdon chama de abertura de janela política (*political window*), ou seja, uma oportunidade de mudança na agenda trazida pela dinâmica interna do fluxo política. A abertura da “janela” não é condição suficiente para que as questões relativas às mudanças na Administração Pública, passem a integrar a agenda, nem tão pouco determina quais as linhas de ação a serem tomadas ou quais as políticas a serem desenvolvidas. Assim as “oportunidades de mudança” (Windows) precisaram da ação de um empreendedor (*policy entrepreneur*), indivíduo que atua diretamente na convergência dos fluxos (*coupling*). Ora, o governo de coligação PSD/CDS, liderado por Pedro Passos Coelho, decide recrutar João Bilhim para liderar a CRESAP, “agência” que corporiza a medida de política aprovada, dando início ao processo de conexão entre o fluxo político e os fluxos de problemas e soluções. A definição do problema foi elaborada em torno da questão mais geral de crise. No campo político, esta questão já se afirmava anteriormente, no discurso de José Sócrates, exigindo uma ação governamental concreta. Nos debates pré eleitorais de 2011, esta percepção sobre o Estado voltaria a balizar os debates de forma efetiva, indicando

³⁴ Como anteriormente explicado a configuração de poderes políticos nos EUA é diferente da realidade portuguesa.

a crise da Administração Pública como um dos seus ingredientes, e focalizando a oportunidade e a necessidade de ação no sentido de aumentar a sua eficiência.

Como referimos no capítulo dedicado à definição do problema, a transformação que se opera quando esta acontece, determinadas interpretações da realidade tornam-se percepções compartilhadas, através de uma narrativa causal e simbólica. Neste sentido, a crise económica, social e política, resulta também da própria crise do Estado e esta é originada em grande parte pelo “peso” da própria Administração Pública. Em simultâneo, debate-se a importância histórica do momento, a convergência a nível internacional de fatores económicos sociais e políticos, – “Portugal atravessa hoje uma gravíssima crise que nos coloca, enquanto comunidade, numa das encruzilhadas mais determinantes da nossa história recente. É fundamental que este momento seja interpretado como uma oportunidade de corrigir erros passados, sem sucumbir à tentação do pessimismo ou da inevitabilidade histórica” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011).

A solução proposta pelo governo é difundida, em simultâneo, como uma solução para o problema da ineficiência da administração pública, representando um instrumento de recrutamento e seleção de dirigentes moderno, essencialmente técnico e neutro politicamente, e para a legitimação da ação estatal perante a sociedade. Apoiando-se na retórica administrativa e em questões legitimamente reconhecidas (*valence issues*), a solução é apresentada como tecnicamente viável, aceitável, política e socialmente. Esta representação é essencial para que as ideias a respeito de soluções sobrevivam ao “caldo primordial de soluções” (*“policy primeval soup”*).

O que se passou é que na emergência de uma oportunidade política, o empreendedor organiza e combina ideias a respeito de soluções e problemas. No momento em que a “janela se abre, João Bilhim surge como o homem certo para “comandar” a CRESAP, sendo, em nossa opinião, mais um *policy entrepreneur* (Kingdon, 2003: 122) nesta medida de política. As suas características de persistência na defesa de ideias e a manutenção de conexões políticas, demonstram-se aliás, na sua presença assídua em diversos fóruns³⁵, onde tem levado, através das suas intervenções, as suas conceções sobre o problema do mérito no recrutamento de dirigentes superiores na AP. Sem os *policy entrepreneurs*, esta ligação entre fluxos (*coupling*) pode não acontecer, quer porque as ideias não são defendidas, ou os problemas não encontram soluções, ou os momentos políticos favoráveis à mudança são perdidos por falta de propostas. (Idem, 2003: 172-173)

³⁵ Refere-se a título de exemplo:

http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/o_merito_nos_processos_de_selecao.pdf

Conclusões

No nosso estudo, constatámos que a questão do mérito no recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública já levantava grande celeuma, anteriormente ao governo de coligação PSD/CDS, de 2011, sem no entanto se consubstanciar num problema político. O agendamento surge quando num número infinito de possíveis campos de ação política, alguns assuntos (policy issues) se mostram apropriados para um tratamento político e conseqüentemente geram um policy cycle, estamos em crer, após esta singela investigação, que foi o que aconteceu. Nesta medida, identificámos três momentos políticos, a saber: 1995 – “no jobs for the boys”, 1999 – entrada no EURO, 2011 – crise.

O Modelo Multiple-Streams de J. Kingdon foi utilizado enquanto ferramenta no sentido de auxiliar na compreensão da construção de sentido de reforma da Administração Pública e da representação das ideias políticas centrais ao governo de coligação PSD/CDS, liderado por Pedro Passos Coelho. A partir destas considerações gerais, a análise desenvolvida terá permitido efetuar observações específicas sobre a reforma do processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, a saber:

1. Não é a existência de soluções que possibilita a inserção de um tema na agenda governamental, transformando-se numa medida de política pública. Sem um contexto político favorável, sem a transformação de condições em problemas, percebidos e partilhados, e a ação de empreendedores políticos, a reforma do recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública não se teria destacado como uma prioridade no governo de coligação PSD/CDS (2011);
2. Os fluxos no modelo de J. Kingdon são independentes entre si, mas num certo sentido têm uma “matriz” comum. A designada “image”, isto é a perspetiva que subjaz a problema, alternativa/solução e política é necessariamente comum e é em nosso entendimento a “cola” que permite dar consistência a cada um dos fluxos. A definição do problema, a solução escolhida e o contexto político, têm subjacente uma visão nova sobre o recrutamento de altos dirigentes na Administração Pública, perspetivada na eficiência e no mérito.
3. Constatámos que a alteração do foco institucional da política de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na AP a realizar pela CRESAP, isto é a sua institucionalização numa “agência”/ comissão “fora” da alçada do governo, transmitiu também um novo entendimento do governo de coligação PSD/CDS sobre o problema do mérito nesta matéria. Ou seja, o governo ao conferir o poder de “validar” à CRESAP a competência/aptidão dos candidatos, procura também veicular uma nova “ideologia”, forma de ver o papel do Estado e da Administração Pública, necessariamente diferente do anterior governo socialista.
4. Em nossa opinião, a escolha de João Bilhim, para presidir à CRESAP, independentemente da sua qualificação profissional, alimenta o “jogo político”, na medida em que a ele se associa a confiança política do anterior primeiro-ministro José Sócrates;

5. A alteração do processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, enquanto reforma, consistiu também na possibilidade de o governo exercer liderança, mostrar e legitimar uma direção central para o país e um propósito definido para o Estado. Isto não significa que estes resultados tenham sido alcançados. O que está em causa é, muito mais a possibilidade de este tipo de medidas, representar uma oportunidade de difundir ideias e representações sobre o Estado e administração pública, além de simbolizar a ação estatal em direção a uma situação definida como desejável.

Este estudo, que deu forma a esta tese de mestrado, procurou demonstrar que a alteração do processo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores na Administração Pública, consubstanciada na Lei n.º 64/2011, se inseriu na agenda governamental, difundindo uma imagem específica de Estado. O problema definido, representava a situação no início do mandato do governo de Pedro Passos Coelho, como extremamente negativa e indesejável, urgindo uma ação do governo. Assim, esta alteração no recrutamento legitima atuação governamental, isenta e objetiva, sendo selecionada como alternativa viável e desejável para a Administração Pública, por oposição àquela que à data vigorava, favorecedora da partidarização, ineficiente e alheia ao interesse público. A ideia de que também este tipo de situação tinha conduzido a Administração Pública e o próprio Estado à crise em que o país se encontra.

Não foi nossa intenção validar o modelo Multiple Streams de Kingdon, através da sua utilização no estudo do agendamento da medida de política que atribui à CRESAP o recrutamento e seleção de dirigentes superiores na AP. O que procurámos fazer foi, apenas e só, um exercício de análise do pré-estádio de formação de agenda – agendamento, suportando-nos num modelo teórico como “ferramenta” de trabalho para a nossa reflexão. Por isso, tudo o que aqui expusemos e sugerimos não resulta como definitivo e inquestionável.

Esperamos que este trabalho contribua, ainda que embrionariamente, não só para a reflexão sobre este momento da história política e social do país, mas sobretudo para lançar o repto para novos estudos sobre formulação de políticas públicas e, concretamente, o processo de agenda-setting.

Discutir como os problemas são conceptualizados no processo de formulação das políticas, a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e difundidas, como a dinâmica política as influencia, e a importância dos diferentes atores, são aspetos que se consideram determinantes e simultaneamente, pouco estudados na produção académica sobre a ação dos Governos.

FONTES

Página Oficial de Debates Parlamentares - www.debates.parlamento.pt

Memorando de entendimento sobre as condicionantes de política económica, de 17/5/2011.

Programa eleitoral do PSD das legislativas de 2011;

Acordo Político “Maioria para a mudança”, PSD/CDS (2011);

Programa do XIX Governo Constitucional de 2011

Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) sobre a proposta de Lei n.º15/XII, 2011

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=364>

[39](#)

A Europa e a Crise Financeira Mundial Balanço da resposta política da UE- Fundação Robert Schuman (abril 2011).

Nota da Secretaria Geral do Ministério das Finanças

Anuário economia portuguesa 2010

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 64/2011, de 22/12.

Notícias de imprensa:

[http://www.publico.pt/destaque/jornal/nomeacoes-politicas-para--altos-cargos-publicos-sao-uma-raridade-na-europa-22793654#/#/](http://www.publico.pt/destaque/jornal/nomeacoes-politicas-para--altos-cargos-publicos-sao-uma-raridade-na-europa-22793654#/)

http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1903911&especial=Revistas%20de%20Imprensa&seccao=TV%20e%20MEDIA

BIBLIOGRAFIA

- Adão e Silva, Pedro, (2013) “E agora – a crise do euro, as falsas reformas, o futuro de Portugal”
Clube do Autor, SA
- Barros, Gustavo (2010), “Herbert Simon and the concept of rationality. Boundaries and procedures”
Revista de Economia Política, 30, (3)
Disponível em: www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a06v30n3.pdf
- Baumgartner, F.R.; Jones, B.D. (1991) Agenda Dynamics and Policy Subsystems. In: The Journal of
Politics
Disponível em: http://passthrough.fw-notify.net/download/989810/http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/POLI195_Fall09/Baum_Jones_JOP_1991.pdf
- Birkland, Thomas(2001). An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of
public policy making. New York: M.E.Sharpe
Disponível em:
<http://www.thefreelibrary.com/An+Introduction+to+the+Policy+Process%3A+Theories,+Concepts+and+Models...-a0145684058>
- Boivard, Tony & Loffer, E, (2003) “Emerging trends in Public Management and Governance”,
Routledge, London and New York
Disponível em: http://bib.convdocs.or/docs/37/36109/conv_1/file1.pdf
- CAPELLA, A. C. N. (2004) O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-
2002). Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos
Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/232380718/CAPELLA-Ana-Claudia-O-Processo-de-Agenda-setting-Na-Reforma-Da-Administacao-Publica-1995-2002>
- Dye, Thomas (2012) “Understanding public policy”. 13 ed USA Pearson Education
Disponível em: www.scribd.com/doc/.../Thomas-R-Dye-Understanding-Public-policy-pdf
- Easton, David An approach to the analysis of political systems
World Politics, vol. 9, n.º 3 (Apr 1957) pp 383-400
Disponível em: <http://faculty.ucc.edu/egh-damerow/inputs.htm>
- Ferraz, David (2008), A seleção de dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de
Estado e Administração – contributos para uma definição de política integrada, Dissertação de
Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE
- Ham, C. and Hill, M.(1993) “The policy process in the modern capitalist state” Harvester Wheatsheaf,
Londres, , 2nd edition
- Hill, Michael, (2009)“The public policy process”, fifth edition, Pearson Longman
- Kingdon, John (2003) “Agendas, Alternatives and Public Policies”, second edition, New York,
Longman.
- Lasswell, Harold (1936), Politics: who gets what, when, how, New York, McGraw-Hill Book Company,

Disponível em:

<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1948299?uid=3738880&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104259257811>

Lindblom, Charles (1959), "The science of muddling through" Public Administration Review (14) pp 79-88

Disponível em: www.jstor.org/stable/973677

Madureira, César e David Ferraz (2010) "As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes: o caso da Administração Pública Portuguesa" – Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 63 Oeiras, maio 2010, Scielo Portugal

March, J, Cohen, M., e Olsen, J,(1972) "A Garbage can Model of Organizational Choice"

Administrative Science Quarterly, Vol. 17, n.º 1, Cornell University

http://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/cohen_olsen_1972_a-garbage-can-model-of-organizational-choice.pdf

McCombs, Maxwell E.; Shaw, Donald C. (1972) "The agenda-setting function of mass media" The Public Opinion Quarterly, vol. 36, n.º 2

http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall06/McCombs%20and%20Shaw%20POQ%201972.pdf

Mello, Natália, O desenvolvimento político em Huntington e Fukuyama" Lua nova revista de cultura e política n80 São Paulo 2010

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S=102-64452010000200005>

Mota, Luis (2010) Implementação de Políticas Públicas em quadros de Public Governanace: O caso dos centros novas oportunidades no distrito de Lisboa". Tese de Mestrado em Sociologia das Organizações e do Trabalho, universidade Técnica de Lisboa, ISCSP, Lisboa

Nunes, Filipe (2012), Os Directores-Gerais: O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático, Tese de doutoramento em ciências sociais. Ciência Política, Lisboa, Universidade de Lisboa

Sabatier, Paul (1991), "Towards better theories of the Policy Process". Political Science and politics (24) pp147-156

Disponível em: www.scrib.com/mobile/doc/32155989

Sampaio, Gustavo, "Os privilegiados", 8.ª edição, Esfera dos Livros

Schmitter, Philippe (1991) THE DESIGN OF SOCIAL & POLITICAL RESEARCH European University Institute Political Science and Politics Journal Towards better theories of the policy process",

Disponível em: www.jstor.org

SOROKA, S. (1999) Policy agenda-setting theory revisited: a critique os Howlett on

Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. In: Canadian Journal of Political Science /Revue canadienne de science politique. dec.

Disponível em: <http://www.snsoroka.com/files/1999Soroka%28CJPS%29.pdf>

Soutelo, Luciana, (2009) A memória do 25 de abril nos anos do cavaquismo: o desenvolvimento do revisionismo histórico através da imprensa (1985-1985) Dissertação de mestrado de história contemporânea, Universidade do Porto

Stone, Deborah (2001), Policy Paradox. The art of political decision Making, New York, W.W.Norton

TAKESHITA, Toshio "Current Critical Problems in Agenda-setting research" International Journal of Public Opinion Research (2005)

Tavares de Almeida, Pedro et al(2006) "Quem Governa a Europa do Sul" ICS Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

W. Wilson , "The study of Administration", de 1887 e republicado em 1941 na revista norte americana Political Science Quarterly

Disponível em:

http://passthrough.fwtify.net/download/453726/http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf

Yildiz, Emre "Bounded Rationality and Incrementalism: Simon and Linblom – a contrast and evaluation of two models", 2013, Seminar paper

Disponível em: www.grin.com

ZAHARIADIS, N. Ambiguity & choice in public policy: political decision making in modern democracies. Georgetown University Press, 2003

Disponível em:

<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=246795&fileId=S1537592704790374>

MODELO EUROPEU DE CURRICULUM VITAE



INFORMAÇÃO PESSOAL

| | |
|-----------------------|--|
| Nome | Mendes, Rita Heleno |
| Morada | Rua João da Silva, lote B – 2.º J, 2775-586 Carcavelos (Concelho de Cascais) |
| Telefone | 96 50 250 96 |
| Bilhete de identidade | 9840452 |
| Correio electrónico | ritahmbauer@gmail.com |
| Nacionalidade | Portuguesa |
| Data de nascimento | 02.03.72 |

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

(depois da Licenciatura)

Datas
Funções

De maio de 2014 até ao momento

Assessoria técnica no Gabinete de Recuperação de Crédito, a quem compete:

Coordenar e desenvolver todas as atividades conducentes à recuperação de crédito, designadamente:

- Analisar e acompanhar os processos que se encontram em incumprimento, incluindo os provenientes do ex Fundo de Fomento à Habitação;
- Propor a realização de operações de recuperação de crédito, nomeadamente através da dação em cumprimento

• Datas (de – até)

- Nome e endereço do empregador
 - Tipo de empresa ou sector
 - Função ou cargo ocupado
 - Principais actividades e responsabilidades

De 15 de outubro de 2009 a abril de 2014

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, IP
Instituto Público

Assessora da Direcção de Administração e Recursos Humanos

Coordenadora do projecto “Novas oportunidades” desenvolvido pela SGMAODT.
Recrutamento e Selecção – Concursos. Medicina no Trabalho.
Elaboração de estudos e pareceres na área de Recursos Humanos.
Avaliação de desempenho – SIADAP 2 e 3.
Formação e avaliação de desempenho.

• Datas (de – até)

- Nome e endereço do empregador
 - Tipo de empresa ou sector
 - Função ou cargo ocupado
 - Principais actividades e responsabilidades

De Julho de 2007 a Outubro 2009

Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, IP
Instituto Público

Chefe de Departamento de Recursos Humanos

Reestruturação e fusão de três organismos e criação de novo Instituto.
Racionalização do Efectivo.

Assegurar a gestão administrativa de recursos humanos, nomeadamente no que respeita a processamento de remunerações, outros abonos e descontos, controlo da assiduidade, mapas de pessoal, declarações de rendimentos, benefícios sociais dos trabalhadores e familiares, trabalho extraordinário, deslocações de serviço e gestão de processos individuais.
Programar, apoiar e acompanhar as acções de recrutamento e selecção de trabalhadores, gerir

os procedimentos concursais e de contratação, bem como a mobilidade e integração dos recursos humanos.

Identificar, analisar e actualizar o perfil dos postos de trabalho necessários, com vista ao desenvolvimento integrado dos recursos humanos;

Identificar as necessidades de formação e aperfeiçoamento profissional, elaborar o programa anual de formação, assegurar a gestão, organizar e coordenar a formação dos recursos humanos;

Prestar apoio técnico no âmbito da avaliação do desempenho dos trabalhadores;

Assegurar as actividades no âmbito da Higiene e Segurança no Trabalho;

Executar outras actividades no domínio da gestão de recursos humanos.

- Datas (de – até)

- Nome e endereço do empregador
 - Tipo de empresa ou sector
 - Função ou cargo ocupado
 - Principais actividades e responsabilidades

- Datas (de – até)

- Nome e endereço do empregador
 - Tipo de empresa ou sector
 - Função ou cargo ocupado
 - Principais actividades e responsabilidades

De Maio de 1997 a Junho 2007

Instituto Nacional de Habitação

Instituto Público

Técnica Superior do Departamento de Recursos Humanos

Recrutamento e Selecção, Avaliação de Desempenho, Gestão da formação, tutoria e gestão de estágios profissionais, medicina no trabalho, benefícios sociais, mobilidade interna, etc.

De Março de 1996 a Maio 1997

GlaxoSmithKline

Farmacêutica – Sector Privado

Técnica de Recursos Humanos

Gestão do Efectivo, avaliação de desempenho, gestão da formação, recrutamento e selecção, medicina no trabalho, benefícios sociais, planos de carreiras (nacionais e internacionais) – toda a actividade do DRH.

(antes da licenciatura)

- Datas (de – até)

- Nome e endereço do empregador
 - Tipo de empresa ou sector
 - Função ou cargo ocupado
 - Principais actividades e responsabilidades

De Março de 1995 a Maio 1997

(Freelancer)

Formadora –

áreas comportamentais e comunicação

FORMAÇÃO ACADÉMICA E PROFISSIONAL

- Datas (de – até)

- Nome e tipo da organização de ensino ou formação
- Competências profissionais
- Designação da qualificação atribuída
- Classificação obtida

De Setembro de 2012 até ao momento

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Mestrado em Políticas Públicas

2.º ano concluído – aguarda defesa de tese

- Datas (de – até)

De Novembro de 2010 a Fevereiro 2011 – pós-laboral (58 horas)

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Nome e tipo da organização de ensino ou formação • Competências profissionais • Designação da qualificação atribuída • Classificação obtida | <p>UpSkills, Lda. Acreditação pela DGERT n.º 1633.</p> <p>Identificar as situações de desigualdade quanto ao género e à violação dos direitos legais; Desenvolver mecanismos e estratégias de combate à desigualdade; Implementar metodologias pedagógicas adaptadas à formação em igualdade de género; Reconhecer as evidências e consequências do fenómeno Assédio Moral Implementar estratégias de intervenção.</p> <p>Especialização em Igualdade de Género e Assédio Moral – 58 horas</p> <p>Muito Bom</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Datas (de – até) • Nome e tipo da organização de ensino ou formação • Principais disciplinas/competências profissionais • Designação da qualificação atribuída • Classificação obtida | <p>Setembro de 2009 a Janeiro de 2010 – pós-laboral – 180 horas Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) Ensino Superior Universitário</p> <p>Instrumentos e Técnicas de Gestão; Ética e Administração Direito da Administração Pública; Sistemas e Tecnologias da Informação; Modernização e Inovação; Informação e comunicação; Internacionalização e desenvolvimento</p> <p>FORGEP – Programa de Formação em Gestão Pública (Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto/ Portaria n.º 1141/2005, de 8 Novembro)</p> <p>16 valores</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Datas (de – até) • Nome e tipo da organização de ensino ou formação • Principais disciplinas/competências profissionais • Designação da qualificação atribuída • Classificação obtida | <p>De Setembro de 2006 a Junho 2007 – pós-laboral Instituto Superior de Economia e Gestão – ISEG – Universidade de Lisboa</p> <p>Gestão de RH, Ética Organizacional, Responsabilidade Social, Psicologia Organizacional, seguros.</p> <p>Pós-graduação em Gestão de Recursos Humanos e Benefícios Sociais</p> <p>16 valores</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Datas (de – até) • Nome e tipo da organização de ensino ou formação • Principais disciplinas/competências profissionais • Designação da qualificação atribuída • Classificação obtida | <p>De Setembro de 2003 a Junho 2004 – pós-laboral Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa</p> <p>Direito do Ambiente, Património e Gestão do Território.</p> <p>Pós-graduação em Ciências Jurídico-Urbanísticas e Ambientais</p> <p>13 valores</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Datas (de – até) • Nome e tipo da organização de ensino ou formação • Principais disciplinas/competências profissionais | <p>De Março a Junho de 2007 – pós-laboral Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) Ensino Superior Universitário Centro de Investigação de Mercados Activos e Financeiros</p> <p>Consultoria de Gestão</p> |

- Designação da qualificação atribuída
- Classificação obtida

Especialização

12 valores

- Datas (de – até)

De Setembro de 1991 a Junho de 1996

- Nome e tipo da organização de ensino ou formação

Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA)

- Principais disciplinas/competências profissionais

Gestão de Recursos Humanos

- Designação da qualificação atribuída

Licenciatura em Gestão de Recursos Humanos

- Classificação obtida (Média final de Licenciatura)

14 Valores

APTIDÕES E COMPETÊNCIAS PESSOAIS

PRIMEIRA LÍNGUA

PORTUGUÊS

OUTRAS LÍNGUAS

- Compreensão escrita
 - Expressão escrita
 - Expressão oral

Inglês

Bom

Bom

Bom

- Compreensão escrita
 - Compreensão oral

Espanhol

Bom

Bom

- Compreensão escrita
 - *Compreensão oral*

Francês

Elementar

Elementar

APTIDÕES E COMPETÊNCIAS TÉCNICAS

- . Certificada para ministrar acções de formação em Igualdade de Género e Assédio Moral
- . Certificada pela Direcção Geral da Administração e emprego publico (DGAEP) para a realização da entrevista de avaliação de competências;
- . Formadora certificada pelo IEFP com o CAP.

APTIDÕES E COMPETÊNCIAS ARTÍSTICAS E SOCIAIS

- Criou e coordena o projeto E ao teu próximo como a ti mesmo, voluntariado social.
- Frequentou curso de escrita criativa – El Corte Ingles
- Frequentou o Curso de Cinema – El Corte Ingles
- Concorreu ao Movimento Milénio com o Projecto: “Aqui (h) à Conversa.”
- Pertenceu às Comunidades de Leitores da Culturgest, Livraria Bucholz e Bulhosa.

Voluntária da Liga para a Protecção da Natureza;
Voluntária do banco alimentar contra a Fome
Voluntária do Projecto “Limpar Portugal”
Responsável por Projecto de Voluntariado desenvolvido no Bairro Social do Casal Ventoso –
Campo de Ourique (Lisboa) – (durante a realização da licenciatura)
Aluna da Sociedade Nacional de Belas Artes – Curso de Desenho e Curso de História da Arte
Membro do Centro Nacional de Cultura
Aluna de cursos livres do Museu do Oriente

OUTROS INTERESSES

Viagens Culturais
Cinema, Teatro, literatura, arte em geral.
Desportos náuticos..
Participa com regularidade em Torneios Sociais de Ténis
Participante regular em debates, cursos livres e seminários.