

**XIII Congreso Internacional del CLAD
sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**
Buenos Aires, Argentina
4 a 7 de Novembro de 2008

Painel: Os sistemas de emprego público no contexto da evolução dos modelos de Estado e Administração

O estatuto do pessoal dirigente: confiança política ou profissionalização?
César Madureira

Introdução

Independentemente das críticas que foram sendo direccionadas, tanto pela comunidade científica (Allison, 1980, Hood, 1991, Lowndner, 1997, Kickert, 1999, Madureira, 2004) como pela experiência empírica, relativamente às falhas no desenvolvimento de uma Administração Pública responsável, equitativa e funcional, certo é que com a instituição gradual dos paradigmas da mercantilização e da globalização económica, o *New Public Management* adquiriu um estatuto notável nas sociedades do início do século XXI.

De acordo com alguns dos princípios da escola managerial dever-se-ia promover a desregulação, a descentralização e a delegação de competências (Madureira, 2004). Deste modo, seria expectável que se pudesse assistir a uma aproximação aos modelos de gestão profissional nos organismos da Administração, com uma aposta na contratação individual de funcionários e de gestores, com o progressivo abandono do modelo de carreira (para os funcionários) e das práticas de nomeação política (para os cargos dirigentes). Não obstante, esta tendência não se verificou pelo menos com a clareza e profundidade que muitos almejavam. Talvez a herança muito forte do conceito que os autores anglo-saxónicos designam por *trust* (Page & Wright, 1999) e que poderíamos traduzir por confiança (política), possa explicar a demora no que concerne à profissionalização do pessoal dirigente.

1. *New Public Management* e o pessoal dirigente

Como foi anteriormente referido, a influência gradual da Escola Managerial na Administração Pública materializou-se, durante os anos 80, sobretudo num conjunto de ideias contidas na sua essência em três princípios fundamentais para a Administração Pública:

- A *descentralização* foi apontada como elemento de particular relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional, e indicou como imperativa a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais *designs* piramidais). Como explica Rocha (2001:68), na Administração Pública a descentralização é tanto mais preciosa uma vez que “os dirigentes têm estado até aqui impedidos de gerir projectos e pessoas, limitando-se a administrarem processos e sistemas”.

- A *desregulação* que vem contribuir para que os dirigentes possam intervir directamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objectivos organizacionais.

- A *delegação das competências* como forma de, definidos os objectivos estratégicos, o poder político se poder afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

O managerialismo mais não fez do que reiterar a ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político.

Existem algumas explicações plausíveis para o facto das décadas de 80 e de 90 se terem revelado como os anos de ouro para as reformas administrativas nos países ocidentais. Antes de mais, foi determinante para o início deste processo a recessão económica provocada pela crise do petróleo nos anos 70 e que resultou em défices consideráveis para os orçamentos públicos. Segundo Kickert (1999) foram três as formas escolhidas pelos governos para lidarem com esta realidade. Em primeiro lugar as despesas públicas deveriam ser limitadas e as tarefas públicas reduzidas. Esta foi a política adoptada amplamente pelos Estados Unidos (de Ronald Reagan) e pela Grã Bretanha (de Thatcher). Outra forma de fazer face ao défice passava por um aumento substancial dos impostos. No entanto, esta hipótese corria certos riscos de não vingar, designadamente devido ao já elevado peso destes em muitos países ocidentais. A terceira via para lidar com o défice passava pela tentativa de se melhorar a performance das tarefas executadas pela Administração Pública com menos dinheiro. Esta via punha toda a sua ênfase na produtividade e na eficiência.

Numa aprofundada análise sobre as reformas da gestão pública, a OCDE (1995) concluiu que independentemente do tamanho, da natureza ou da abordagem de reforma utilizada pelos diferentes estados, todos eles teriam seguido um novo paradigma de gestão pública orientado para uma cultura baseada no desempenho e num sector público menos centralizado. Segundo a OCDE, este novo paradigma poderia ser caracterizado por um redimensionamento da importância atribuída ao desempenho, ao controlo e à responsabilização, um desenvolvimento da competição, uma optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como uma aposta na qualidade e uma desagregação das tradicionais unidades de trabalho. O mesmo será falar do *New Public Management* (NPM).

Apesar de poder ser teoricamente incluído na escola managerial, o *new public management* demarca-se do managerialismo público típico uma vez que este se

assemelha a uma especialidade do “*general management approach*”, ou seja de uma abordagem generalista da gestão. Ao contrário, o NPM apresenta uma maior nitidez nas suas características. Algumas das mais importantes consubstanciam-se na profissionalização da gestão, na criação de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos, na competição inter agências, na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991). Para que o cumprimento destas premissas pudesse ser factual necessitava-se de gestores públicos com maior liberdade de acção e mas igualmente mais susceptíveis de serem avaliados pelo poder político, não com base na “confiança” mas antes nas competências detidas ou adquiridas, mas sobretudo nos resultados profissionais alcançados.

Seja como for, não é condição necessária, a defesa de um sistema como o *New Public Management* para que se afirme a necessidade de novas formas de recrutamento e de avaliação do trabalho do pessoal dirigente da Administração Pública.

2. Revisitando Mintzberg : Que configuração estrutural para a Administração Pública em Portugal: Burocracia mecanicista ou Burocracia profissional?

Se retomarmos como base de referência os ensinamentos de Mintzberg (1987) e a classificação de configurações estruturais por ele propostas, poderemos facilmente perceber que a Administração Pública portuguesa continua a ter, no início do século XXI as características de uma burocracia mecanicista. Com efeito, a percentagem de postos de trabalho em que se desempenham predominantemente tarefas rotineiras e repetitivas é ainda extremamente elevado, a hiper-especialização e a falta de um know –How generalista são evidentes na maior parte dos serviços, os procedimentos de trabalho altamente formalizados, as regras e regulamentos fazem sentir um peso considerável no quotidiano laboral dos funcionários, a comunicação institucional é altamente formalizada e os funcionários pertencentes aos níveis operacionais da base da pirâmide hierárquica não têm qualquer participação nas estratégias ou decisões dos dirigentes intermédios (e muito menos do topo estratégico). A tomada de decisão mais não faz do que seguir, com maior ou menor influência de interferências provenientes do exterior informal, um caminho de cumprimento estrito da formalização. Como explica Rocha (2001: 119), em Portugal, a “força da cultura organizacional burocrática (meccanicista) tende a absorver todas as mudanças”, ou seja, a bloqueá-las, congelando particularmente aquelas que se revistam de um carácter estrutural.

Num contexto internacional em que a velocidade da mudança é exponencial e a Administração Pública tem, também ela, que saber munir-se de instrumentos de resposta aos novos desafios trazidos pelas permanentes expectativas e exigências de cidadãos mais instruídos, informados e exigentes. Para tal, como era já indicado por um relatório da OCDE (1995) há mais de dez anos, a Administração

tem que apostar claramente nas competências, tanto técnicas como comportamentais, de dirigentes e funcionários, na quebra das cadeias de comando excessivamente centralizadas, na simplificação de regras e procedimentos assim como na flexibilização atitudinal e comportamental de todos os agentes administrativos. Deste ponto de vista, e seguindo a classificação de Mintzberg (1987) então esta Administração terá que se transformar obrigatoriamente numa burocracia profissional, deixando para trás as características de uma era marcada essencialmente pela mentalidade e pelo formato do mecanicismo. A burocracia profissional representa efectivamente uma outra configuração estrutural subordinada à diversidade de um leque extenso de novas características.

Na realidade, uma burocracia profissional supõe a existência de um forte investimento no que concerne à socialização, à formação e ao desenvolvimento de competências (tanto técnicas como comportamentais): cada funcionário terá que (até um certo nível) saber avaliar e controlar o seu próprio trabalho. Assim, cada funcionário poderá ser mais autónomo, libertando chefias e dirigentes para um trabalho mais livre onde possam ser levadas a cabo as tarefas de gestão de uma forma mais aprofundada.

A burocracia profissional não deverá procurar abandonar a sua configuração burocrática (a coordenação feita a partir do topo hierárquico e os principais regulamentos mantêm-se), mas, ao contrário da burocracia mecanicista, nesta configuração estrutural a autoridade passa a ter base as competências profissionais (saber, saber fazer e saber ser) que devem estar espalhadas pela organização e não ser apenas apanágio dos postos de trabalho chave como os chefes, os dirigentes intermédios e os *top managers*.

Num contexto deste tipo, todos deverão ser avaliados com base, por um lado, em competências (técnicas e comportamentais) e, por outro, em desempenhos, tanto quanto seja possível, quantificados. Os dirigentes não deverão isentar-se a este crivo de avaliação.

Assim, e mesmo tomando em consideração que reputados autores como Page & Wright (1999) refiram que, qualquer que seja a configuração relacional entre os governos e as suas administrações, a questão da confiança (ou se quisermos ser mais rigorosos da confiança política) a que chamam *trust* é absolutamente fundamental para que possa existir uma comunhão de ideias e de convicções e para que conseqüentemente possa existir uma execução harmoniosa de políticas públicas, tal não deverá significar que não devam existir critérios rigorosos para a selecção e para a avaliação profissional (e não apenas política) dos dirigentes de topo da Administração assim como das suas competências e performances.

3. O estatuto do pessoal dirigente: confiança política ou profissionalização?

a) Modelos de selecção dos dirigentes

Teoricamente temos dois grandes modelos de selecção de dirigentes: o primeiro baseado em critérios de confiança política e fidelidade para com as políticas do Governo, o segundo, no extremo oposto, baseado no mérito, na imparcialidade e na neutralidade da gestão. Factor comum a estes dois modelos é a subordinação da alta direcção pública ao interesse público e ao poder político legitimamente eleito. Contudo, na prática, a configuração das relações entre os actores políticos e os actores administrativos tornam difícil a definição de uma fronteira clara entre a política e a administração bem como a categorização de um país como pertencente a um dos modelos extremos.

De acordo com os estudos de Page & Wright (1999), independentemente dos sistemas administrativos serem mais partidarizados ou mais baseados no princípio da necessidade de uma neutralidade do serviço público, deverá sempre existir o cumprimento de um princípio de lealdade institucional para com o Estado por parte de qualquer agente que se constitua como um seu servidor. Mesmo nos sistemas administrativos mais despolitizados existe pois, de acordo com os autores, uma procura de “funcionários de confiança” para os lugares de gestão de topo. Contudo, ao utilizar-se este termo, deve perceber-se que existe uma referência ao conceito de “confiança” no seu sentido mais lato e não apenas político partidário. Esta tendência é muito vincada em países como a Dinamarca. Jensen & Knudsen (1999) ilustram bem o exemplo deste país, descrevendo a modernização administrativa como um fenómeno que levou à transformação dos burocratas em “profissionais da gestão pública” e em que o recrutamento passou a ser feito com base numa “confiança” alicerçada em competências profissionais e não em escolhas políticas.

Poder-se-ia dizer pois que hoje, depois de sucessivas tentativas de reforma administrativa nos países ocidentais, através da emergência da Teoria da Escolha Pública (Mueller, 1979), do managerialismo e do *New Public Management* (Peters & Waterman, 1982, Pollitt, 1990, Osborne & Gaebler, 1992, Lane, 1995, Frederickson, 1996) ou de uma maior aplicação do conceito de Governance¹ (Hood & Lodge, 2004, Pagaza, 2000), e independentemente das tendências políticas dos governos que conduzem estas reformas, existe um aspecto que se tornou nuclear na ligação entre o poder político e as elites administrativas: o da “confiança”. Trata-se claramente de um conceito dúbio uma vez que ao referirmos a “confiança”, podemos estar referir-nos a uma “confiança política” (mais permeável aos clientelismos e aos jogos de influências), ou a uma “confiança com base nas competências e desempenhos”, conceito trazido por Jensen & Knudsen (1999).

¹ *Governance* encarado como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como um sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada

O progressivo enfraquecimento dos partidos políticos de massas, com uma forte componente de ideologia, e a promoção de partidos de implantação mais transversal e menos direccionada na sociedade civil foi também um forte coadjuvante para uma recessão da lógica político-partidária na escolha dos dirigentes da Administração Pública. Apesar disto, e de se poder eleger a “confiança” como elemento chave destes dirigentes na sua escolha pelo poder político, resta por esclarecer se a aferição das competências e capacidades para a ocupação de lugares de topo na gestão pública é efectuada de forma objectiva e se os critérios “ de confiança” estabelecidos pelo poder político são, ou não, reforçados ou modificados consoante os resultados alcançados (ou falhados) pelos gestores em quem à partida depositaram a sua confiança.

No capítulo do estudo dos modelos de recrutamento e avaliação dos dirigentes na Administração Pública, importa não descurar os aspectos histórico e cultural enquanto parte do aparelho simbólico de enquadramento da mudança nas máquinas administrativas e consequentemente nos seus protagonistas. Em Portugal, só em 1979, e de acordo com o disposto no Decreto Lei nº 191-F/79 de 26 de Junho, é que o pessoal dirigente da Administração Pública portuguesa deixou de ser provido vitaliciamente, para passar a ser nomeado em regime de comissão de serviço (Teixeira da Cruz, 1992). Do definitivo passou-se para um estado transitório na ocupação de cargos dirigentes, ainda que renovável por períodos de 3 anos. Para tal, iam contribuindo a dinâmica evolutiva do tecido político e socio-económico. Contudo, e apesar das influências sofridas pelo exterior, no essencial, o quadro jurídico da burocracia permaneceu quase idêntico àquele que vigorou durante os quase 50 anos de ditadura (Rocha, 2001).

Só em 1987, na sequência de um partido político ter obtido a maioria absoluta nas eleições legislativas, o poder político passou a centralizar o poder administrativo na mão de políticos com o fim de evitar eventuais confrontos de opiniões ou discordâncias entre a alta esfera da função pública e o governo. Mesmo o recrutamento de directores de serviços e de chefes de divisão passava a depender do poder político (Rocha, 1998). A institucionalização deste novo tipo de recrutamento de dirigentes na Administração Pública portuguesa pressupunha a existência de dirigentes competentes, dinâmicos, leais, capazes de decidir, sem que criasse nenhum instrumento para que se pudessem aferir estas capacidades nos dirigentes.

Durante os últimos 15 anos subsistiu a discussão sobre o recrutamento dos dirigentes de topo e intermédios da Administração Pública. Promulgada e publicada durante o ano civil de 2005, a Lei nº51/2005 de 30 de Agosto, vem prever que “os titulares dos cargos de direcção intermédia sejam recrutados por procedimento concursal” o que implica uma despolitização das camadas de poder intermédio. Actualmente, apenas os dirigentes de topo passam a ser nomeados directamente pelo Governo.

A questão de, como afirmaram Paige & Wright (1999), a escolha dos dirigentes de topo ser feita, independentemente dos estados e das reformas a serem empreendidas, com base em imperativos de “confiança”, leva-nos a uma questão muito interessante. Em Portugal, como noutros países, está ainda por clarificar se não será esta confiança pessoal, reclamada pelos políticos para os dirigentes das

Administrações Públicas, um modo de legitimação de uma subjectividade quase total na escolha dos gestores públicos. Este processo de recrutamento de dirigentes de topo não parece sensível à necessidade de criação de modelos mais objectivos de avaliação das candidaturas para evitar que os processos de recrutamento sejam altamente subjectivos e discricionários, contribuindo dessa forma para a manutenção de situações de falta de transparência e de eventual ineficácia na Administração Pública.

Não deverão os gestores de topo, independentemente da “confiança” que neles possa ser depositada, dar provas objectivas de cumprimento de objectivos funcionais e profissionais como vem sendo exigido aos funcionários? A esta pergunta tentaremos responder no capítulo seguinte.

b) Modelos de avaliação dos dirigentes

Em todas as organizações de trabalho (tanto públicas como privadas), o surgimento de novos paradigmas, e conseqüentemente todo o tipo de reformas que deles decorram, estão dependentes antes de mais de transformações nos sistemas de valores e nos quadros de referência de todos quantos nelas desempenham uma função. No caso da Administração Pública portuguesa, onde existe um forte predomínio das estruturas hierárquicas piramidais, com decisões e regras a serem ditadas no topo, o papel dos dirigentes afigura-se como determinante no processo de reforma (Rocha, 2001, Madureira, 2004). No entanto, não raras vezes estes surgem como um dos grupos mais resistentes à mudança, nomeadamente pelo facto da mesma poder acarretar novos contornos de organização e de gestão, porventura passíveis de descentralização de protagonismo, diminuição de *status* e incremento da responsabilização para aqueles que desempenham cargos de elite ou de direcção na Administração (Madureira, 2004).

Para além das alterações políticas, estruturais/organizacionais, técnicas e/ou processuais, a necessidade de mudança das “mentalidades burocrático-administrativas” constitui-se como variável preponderante em toda e qualquer solução de reforma na Administração Pública. Formados durante décadas numa lógica de centralização e de sobrevalorização de regras e de procedimentos, assim como de alheamento das necessidades e das críticas dos utentes, os dirigentes e gestores públicos promovem o “anteriormente convencional” em detrimento do risco da inovação. Por outro lado, a experiência portuguesa demonstra que a proximidade ao poder político possui efeitos inibidores no comportamento dos dirigentes, ilustrado pela forma excessivamente cautelosa com que emitem pareceres, salvaguardam as suas posições ou evitam ter responsabilidades objectivas (Ganhão, 1994). Desta forma, toda a decisão passível de conter um conteúdo ambíguo, não estandardizado, é frequentemente remetida ao superior hierárquico. Ou seja, não raras vezes, a decisão técnica, que se deveria dar no seio da Administração, é remetida para o poder político, esvaziando o papel do dirigente público enquanto decisor técnico e profissional

idóneo e competente. Esta questão é tanto mais perceptível se tivermos em atenção que, como vimos atrás, no caso do nosso país, ao longo de toda a História, grande parte dos cargos directivos terem sido de nomeação política. Tal facto vem reforçar os receios dos dirigentes que evitam actuar fora do previamente traçado, sob uma ameaça implícita de perda dos seus privilégios.

No presente, as tendências diversas do pensamento administrativo, do *New Public Management à Governance*, se inclinam cada vez mais para um entendimento dos dirigentes de topo enquanto executores das políticas públicas mas também enquanto agentes activos de mudança, com resultados (passíveis de serem quantificados e como tal medidos) a alcançar e metas a cumprir (não teria sentido estabelecerem-se objectivos, metas e indicadores de desempenho para os funcionários sem o fazermos para os dirigentes de topo simplesmente porque seria contraproducente).

A tarefa fundamental para um dirigente é a da eficácia. Mas para que esta possa ser aferida, é necessária a mensuração do desempenho dirigente, com o respectivo estabelecimento de planos, de padrões de controlo e de detecção e correcção de desvios. Um estudo recente OECD (2005), aponta para o facto dos políticos não usarem informações sobre o desempenho (*performance information*) na tomada de decisões. Estes dados revelam que, de uma maneira geral, os desempenhos efectivos dos dirigentes de topo das Administrações Públicas são pouco tidos em conta nas decisões da esfera política. Segundo Schedler (2004), raramente os políticos se deixam guiar por medidas e avaliações de desempenho quando se trata de tomarem decisões políticas.

Não obstante, não nos devemos esquecer que a decisão de escolher um dirigente de topo da Administração Pública, e conseqüentemente de o avaliar profissionalmente, poderá ser considerada, para além de uma decisão política, uma decisão de pragmatismo da qual poderá depender o desempenho global de um organismo público. Moynihan (2005) acredita mesmo que, para que a reforma administrativa transforme as Administrações Públicas em organizações que busquem activamente resultados, é preciso que a avaliação de desempenho passe a fazer parte de um paradigma reproduzido, multiplicado e apreendido por toda a organização.

Em Portugal, a nova legislação sugere que para que a avaliação possa ser efectiva importa a adopção de uma filosofia de objectivos em cascata desde o topo hierárquico até à base operacional. Com efeito, se outros deméritos tiver, este novo sistema tem o mérito de tentar romper com uma matriz cultural predominantemente passiva, ensaiando a possibilidade de uma intervenção avaliativa tendo por propósito o desenvolvimento de sistemas profissionais progressivamente mais orientados por questões de ordem meritocrática e não apenas de antiguidade.

Conclusão

No caso português a introdução da Lei nº 51/2005 de 30 de Agosto, que visa estabelecer regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, e mais recentemente a criação da Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, configuram-se como instrumentos legais para que os dirigentes devam ser avaliados como “altos profissionais da gestão pública”, com objectivos quantificados a cumprir e contas a prestar ao poder político. Ainda assim, uma ainda inexistente responsabilização dos dirigentes públicos pelos desempenhos e resultados obtidos, bem como assim a fragilidade desse julgamento, impede que se afirme que estamos a mudar de um paradigma político para um paradigma de profissionalização na gestão da Administração pública portuguesa.

De acordo com Almeida (2006) ao longo dos últimos anos “ficou demonstrado pelas escolhas políticas para vários organismos que os sinais de pressão externa não se afiguraram suficientemente ancorados para se poder ler uma mudança estrutural no tocante à despolitização do sistema”. Ao contrário, continuamos a assistir, no que à realidade portuguesa toca, ao *spoil system* como regra de preenchimento dos lugares dirigentes de topo na Administração Pública portuguesa. Importa ainda acentuar a ideia de que, no que concerne às chefias intermédias, estas vão sendo ciclicamente esvaziadas de poder e de conteúdo funcional, uma vez que com os diferentes ciclos eleitorais mudam dirigentes de topo e com eles as orientações de gestão, não só a nível estratégico mas também operacional.

Apesar de algumas modificações trazidas pela mais recente legislação, no que diz aos dirigentes de topo diz respeito, continua a não ser claro que a nomeação pela “confiança” (política ou pessoal) seja a melhor escolha. Mesmo que, de acordo com Paige & Wright (1999), este factor “confiança” esteja na origem da escolha dos dirigentes em todos os países ocidentais. Como vimos o próprio conceito de “confiança” é dúbio e obsta à clarificação do papel dos dirigentes de topo e conseqüentemente à profissionalização dos mesmos.

Bibliografia

- ALLISON, G.T. (1980), *Public and Private Management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, OPM document, 127-51-1, pp-27-38
- ALMEIDA, M.M. (2006), *O futuro da liderança de topo na Administração Pública Portuguesa: Forças Motrizes e Cenários possíveis*, Tese de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão.
- FREDERICKSON, G. (1996), Comparing the Reinventing Government with the New Public Management, *Public Administration Review*, volume 56, nº3, pp-263-270

- GANHÃO, M.T. (1994), Desburocratização da Administração Pública, *Forum Sociológico – Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, Nº 5, pp-7-18.
- HOOD, C., LODGE, M (2004), Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis, *Governance*, pp-313-333
- HOOD, C. (1991), A Public Administration for all Seasons?, *Public Administration*, nº69, 1, pp-3-20.
- JENSEN, H., KNUDSEN T. (1999), Senior Officials in the Danish Central Administration: From Bureaucrats to Policy Professionals and Managers, in *Bureaucratic Elites in Western European States*, December, Oxford Scholarship Online Monographs, pp-229-249
- KIKERT, W. (1999), *Public Management Reforms in Western Governments*, Conferência sobre a *Administração Pública no limiar do Século XXI: Os Grandes Desafios*, Lisboa, INA.
- LANE, J.E. (1995), *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London, Sage Publications
- LOWNDER, V. (1997), Change in Public Sector Management: New Institutions and New Managerial Regimes, *Local Government Studies*, Volume 23, nº2, pp-42-66.
- MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel (2006), “A evolução das formas de recrutamento e de avaliação do desempenho dos funcionários e dos dirigentes na Administração Pública portuguesa – contributos para a reforma administrativa”, *Revista Sociedade e Trabalho*, nº 29, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Direcção Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento.
- MADUREIRA, César (2004), A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa, Oeiras, Edições INA.
- MUELLER, D.C. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University
- OECD (2005), *Modernising Government – The way foreward*, OECD Publishing.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company.
- PAGE, E.C., WRIGHT, V. eds. (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States – A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, University Press.
- PAGAZA, I.P. (2000), La Globalización y la Reforma a las Administraciones Públicas, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº5, Julio-Diciembre
- PESSOA DE AMORIM, R. (1997), *O emprego público - Antecipar a mudança, gerir a mudança*, Lisboa (manuscrito não publicado).
- PETERS, T., WATERMAN, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York, Harper and Row.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2000), *Public Management Reform, A comparative analysis*, New York, Oxford University Press.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell
- Lei nº 51/2005 de 30 de Agosto - Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública
- Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro – Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

- OCDE (1995), *Managing Administrative Reform: A case study of Portugal (1976-1994)*, Public Management Occasional Papers, PUMA, Paris.
- ROCHA, J.A.O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- ROCHA, J.A.O. (1998), La fin de l'État Administratif au Portugal, *Revue Française d'Administration Publique*, Institut International d'Administration Publique, nº86, Avril-Juin, pp-219-229
- SCHEDLER, K. (2004), Developing Performance indicators and Measurement systems in Public Administration, in *Strategies for Public Management Reform*, L. Jones, K. Schedler, R. Mussari (eds.), Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 13, Elsevier JAI.

Legislação

- Decreto-Lei nº 191-F/79 de 26 de Junho
- Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro
- Lei nº 51/2005 de 30 de Agosto - Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública
- Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro – Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública

Resenha Biográfica

- Licenciado em Gestão de Recursos Humanos e Psicologia do Trabalho pelo Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA) de Lisboa
- Mestre em Sociologia Organizacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
- Doutor em Gestão pela Universidade Lusíada
- Investigador da Equipa Multidisciplinar de Investigação e Consultoria (EMIC) do Instituto Nacional de Administração (INA) de Portugal
- Professor na área das Ciências Sociais na Faculdade de Ciências da Economia e da Empresa na Universidade Lusíada de Lisboa

Resumo

De acordo com os princípios da escola managerial dever-se-ia promover a desregulação, a descentralização e a delegação de competências para uma maior eficácia da Administração. Deste modo, seria expectável também uma escolha e contratação dos altos dirigentes de acordo com critérios de gestão empresarial. Não obstante, esta tendência não se verificou com a profundidade esperada. Talvez a herança muito forte do que os autores anglófonos designam por *trust* e que poderíamos traduzir por confiança (política), possa explicar a demora no que concerne à profissionalização do pessoal dirigente.

Teoricamente temos dois grandes modelos de selecção de dirigentes: o primeiro baseado em critérios de confiança política e fidelidade para com as políticas do Governo, o segundo baseado no mérito, na imparcialidade e na neutralidade da gestão. Factor comum a estes dois modelos é a subordinação da alta direcção pública ao interesse público e ao poder político legitimamente eleito. Contudo, na prática, a configuração das relações entre os actores políticos e os actores administrativos tornam difícil a definição de uma fronteira clara entre a política e a administração bem como a categorização de um país como pertencente a um dos modelos extremos.

No caso português a introdução da Lei nº 51/2005, que visa estabelecer regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, e mais recentemente a criação da Lei nº 66-B/2007, configuram-se como instrumentos legais para que os dirigentes devam ser avaliados como "altos profissionais da gestão pública", com objectivos quantificados a cumprir e contas a prestar ao poder político. Ainda assim, uma ainda inexistente responsabilização dos dirigentes públicos pelos desempenhos e resultados obtidos, bem como assim a fragilidade desse julgamento, impede que se afirme que estamos a mudar de um paradigma político para um paradigma de profissionalização na gestão da Administração pública portuguesa.