

O recrutamento do pessoal dirigente na administração pública: confiança versus mérito

Sérgio Pratas¹

1. Introdução

O recrutamento dos dirigentes públicos voltou a entrar na agenda política (portuguesa), pela mão do XV Governo Constitucional². Com a Lei n.º 13/97, de 23 de Maio (e com o DL n.º 231/97, de 3 de Setembro, que a veio regulamentar), o recrutamento para os cargos de chefe de divisão e director de serviços, anteriormente providos por escolha condicionada, passou a fazer-se por concurso. Esta opção viria, posteriormente, a ser confirmada pela Lei n.º 49/99, de 22 de Junho. Após seis anos de vigência deste novo sistema de recrutamento, o XV Governo Constitucional, veio sustentar a necessidade de o reformar. No documento “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública” (disponível no Portal do Governo), depois de se afirmar que *“(a) moderna gestão pública terá que assentar na capacidade de liderança dos seus dirigentes, na definição das responsabilidades e funções a cada nível hierárquico e nos mecanismos de prestação de contas e avaliação de resultados”,*

¹ Licenciado em Direito, Assessor Jurídico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos da Assembleia da República.

² Segue-se aqui, quando se fala de pessoal dirigente, o quadro conceptual traçado por Hermano Carmo (inspirado, diga-se, no trabalho de Gournay). Considera-se dirigente da Administração Pública *“todo o indivíduo investido formalmente de um papel de direcção no aparelho administrativo do Estado e ao qual a lei designa por dirigente”* (Carmo, 1987: 224). Os dirigentes, juntamente com os técnicos superiores da Administração Pública, integram a categoria de alto funcionário, isto é, dos funcionários *“que dadas as suas habilitações e conteúdo funcional dos postos de trabalho, se encontram no cume da pirâmide administrativa”* (Carmo, 1987: 224). Esta noção de alto funcionário distingue-se, por seu lado, da noção de grande funcionário, isto é, do indivíduo que trabalha em relação constante com o pessoal político, como por exemplo o pessoal dos gabinetes ministeriais e dos *staffs* de outros órgãos de soberania.

Normalmente, as teorias de gestão referem três níveis de dirigentes, de acordo com o âmbito do poder de decisão: estratégico, intermédio e operacional. Aos dirigentes *“são atribuídas responsabilidades e missões de maior peso gestor de acordo com a sua posição organizacional, levando a uma diferenciação vertical por níveis, como por exemplo: director-geral, director departamental, chefe de divisão, etc.”* (Rodrigues, 1999: 13).

conclui-se que a revisão do estatuto dos dirigentes deverá passar, entre outros aspectos, pela criação de cursos de formação específica para dirigentes, condição obrigatória para o exercício do cargo, e pela “(e)liminação dos concursos burocratizados – tal como hoje existem – promovendo, em alternativa, um processo de selecção simples, mas que assegure a isenção e a transparência na escolha”.

Este desiderato, reformador, veio a ser concretizado através da Proposta de Lei n.º 89/IX. Na respectiva “exposição de motivos” adianta-se o seguinte: *“No que se refere ao recrutamento do pessoal dirigente de nível intermédio³, a experiência decorrida desde a entrada em vigor da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, demonstra claramente a insuficiência e o peso burocrático do processo de concurso, não tendo sido alcançados os objectivos de maior mobilidade ou reforçada a adequação do perfil dos candidatos aos cargos, com todas as consequências de desperdício e inoperância daí decorrentes. Optou-se, assim, por consagrar no presente diploma um processo sumário de selecção, com garantia de publicidade das vagas, liberdade de candidatura e de transparência que, associado à exigência de qualificação específica, à redefinição das competências e à avaliação dos resultados, será garante da promoção da qualidade e do mérito que se pretende característica indissociável destes cargos de responsabilidade”*. Coube ao artigo 21.º, dessa Proposta de Lei, a fixação das principais regras sobre o recrutamento dos chamados dirigentes intermédios: prevê-se que a selecção seja precedida de publicitação da vaga na Bolsa de Emprego Público, disponível na Internet, e em órgão de imprensa de expansão nacional (n.º 1); prevê-se que a escolha deva recair *“no candidato que em sede de apreciação das candidaturas melhor corresponda ao perfil pretendido para prosseguir as atribuições e objectivos do serviço”* (n.º 2); prevê-se, ainda, que o provimento seja feito por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo (n.º 3).

O Partido Socialista apresentou, também, diversas propostas de alteração ao estatuto do pessoal dirigente, através do Projecto de Lei n.º 347/IX. Propôs, designadamente, manter *“o concurso público como forma de recrutamento dos titulares dos cargos de direcção intermédia, introduzindo, contudo, alterações processuais ao seu desenvolvimento que visam a sua desburocratização e simplificação, ao mesmo tempo que se introduz a entrevista profissional pública como método obrigatório de selecção”* (da “exposição de motivos”). Parece, pois, numa primeira leitura, que ambas as iniciativas legislativas vão num único sentido, comum: buscar uma maior simplificação procedimental e uma maior eficácia do processo de recrutamento. Mas não é, de facto, assim. Enquanto que o Projecto de Lei do Partido

³ Chefe de divisão e director de serviços.

Socialista vai, claramente, nessa linha, o XV Governo Constitucional apresentou, em rigor, a substituição do sistema de recrutamento, através do abandono do concurso e da sua substituição pelo sistema de escolha condicionada (embora, na verdade, associe a esta escolha condicionada, assumidamente, alguma da roupagem característica do concurso). Esta diferença fundamental deu, aliás, lugar a acesa discussão, aquando da apreciação conjunta, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 89/IX e do Projecto de Lei n.º 347/IX (Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 18, de 31 de Outubro de 2003).

Em 27 de Novembro de 2003 procedeu-se à votação final global (com base em texto apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Liberdades e Garantias), tendo sido aprovada a solução proposta pelo referido Governo, com os votos contrários do Partido Comunista Português, Partido Socialista, Partido Ecologista os Verdes e do Bloco de Esquerda⁴. Esta aprovação fica, pois, marcada por uma divisão profunda, no plano político, quanto ao melhor sistema de recrutamento para os dirigentes intermédios. O que significa, mediatamente, que a discussão está longe de ter terminado.

Com o presente trabalho pretende-se, desde logo, apresentar os diversos sistemas de recrutamento que têm sido utilizados, no ocidente, para a designação do pessoal dirigente. Pretende-se, igualmente, identificar as principais características, bem como os principais efeitos – positivos e negativos –, de cada um dos sistemas (mais utilizados). Pretende-se, finalmente, analisar alguns dos factores que tendem a influenciar a opção por determinado sistema.

2. Os modelos de Gestão Pública e o recrutamento dos altos funcionários

2.1. Do *Patronage* à meritocracia

A relação que une o agente ao Estado tem sofrido, ao longo do tempo, variações significativas. No “mundo ocidental”, a burocracia profissional surge com o aparecimento e consolidação do Estado moderno⁵. Neste quadro, acabou por vingar, de modo geral, o sistema de *patronage* (apadrinhamento político): a venda de cargos era uma prática corrente; em regra, não havia qualquer relação entre a qualificação,

⁴ O texto aprovado foi, entretanto, publicado em Diário da República: Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro.

⁵ Anteriormente, a generalidade dos empregos e cargos públicos eram património da aristocracia e transmitiam-se, normalmente, por herança.

o emprego e a remuneração; e não era garantida a estabilidade do emprego. Posteriormente, com os regimes constitucionais (finais do século XVIII), assistiu-se a uma alteração, profunda, dos fundamentos jurídicos da função pública: o agente deixa de ser um servidor pessoal da Coroa, para converter-se num agente do Estado, ente impessoal regido por leis; por outro lado, a supressão dos privilégios e a proclamação do princípio da igualdade perante a lei permitem, pelo menos em teoria, que qualquer cidadão, sem distinção de origem, possa aceder a cargos públicos. Não se assistiu, todavia, à substituição do sistema de *patronage*. Mais: o sistema de apadrinhamento funcionou com apoio popular, considerável, ao longo de quase todo o século XIX, apesar de implicar baixos níveis de competência profissional, objectividade e segurança jurídica, porquanto estes não eram, então, valores económicos e sociais fundamentais.

O sistema de mérito surge associado ao desenvolvimento das sociedades após a Revolução Industrial, ao avanço tecnológico e à necessidade crescente de maior intervenção do Estado na produção de bens e prestação de serviços⁶. Como demonstra Prats i Català (1995: 33 s.): a) o sistema de *patronage* funcionou bem enquanto o número de empregos públicos foi limitado; b) com o aumento dos empregos públicos, políticos e legisladores começaram a delegar noutros a responsabilidade de administrar o sistema de favorecimento; c) os funcionários passaram a ter uma margem maior para prosseguirem os seus próprios interesses e a corrupção surgiu inevitavelmente⁷; d) por outro lado, a expansão crescente das pequenas e médias empresas fez despontar a exigência de segurança jurídica, isto é, de marcos regulatórios aceitáveis, de aplicação previsível e não arbitrária. Ou seja, o sistema de mérito não surgiu para proporcionar eficácia e eficiência, mas para garantir segurança jurídica⁸ e confiança e, com isso, promover a eficiência do mercado⁹.

⁶ Cada país seguiu o seu próprio percurso e construiu uma função pública específica. No entanto, é possível abstrair características comuns à função pública das diferentes democracias avançadas, que seguem um modelo de sistema de mérito: em primeiro lugar, as nomeações são feitas com base em exames competitivos; depois, são impostas restrições à mobilidade arbitrária; finalmente, são criadas garantias de neutralidade política (Català, 1995: 28).

⁷ Veja-se a este propósito o exemplo, paradigmático, do *spoils system* (ou sistema de despojos) que vigorou nos Estados Unidos da América, entre 1829 (eleição do Presidente Andrew Jackson) e 1883 (aprovação do *Pendleton Act*).

⁸ Através da imparcialidade dos agentes públicos e da selecção, promoção e retribuição destes com base no mérito e na carreira burocrática.

⁹ Não há, todavia, unanimidade sobre os fundamentos institucionais do sistema de mérito, isto é, sobre as funções sociais, os bens jurídicos e os bens económicos por ele desenvolvidos (e que permitiram, gradualmente, a sua institucionalização em todas as economias de mercado bem sucedidas – e em nenhuma das economias planificadas –, independentemente da sua natureza autoritária ou democrática). Para alguns autores, por exemplo José Maria Teixeira da Cruz (2002: 149), foi a necessidade de eficácia que determinou a sua implantação.

2.2. Administração científica

As reformas desenvolvidas em Inglaterra, com o *Northcote-Trevelyan Report* (1854), e nos Estados Unidos, com o *Pendleton Act* (1883), conjuntamente com a tradição burocrática e estatutária do continente europeu, criaram o ambiente propício ao aparecimento da chamada Administração Científica. Em 1887, W. Wilson publicou um artigo intitulado *The Study of Administration*, considerado o primeiro escrito científico sobre a Administração Pública, onde defende que: a) só através de uma rigorosa separação entre política e administração se afasta o domínio do sistema de despojos; b) compete assim aos políticos a definição das políticas e aos administradores a sua concretização, segundo regras de boa gestão; c) por isso, os funcionários deviam obedecer a regras próprias de funcionamento, a um estatuto. Estas proposições, juntamente com a teoria da burocracia de Max Weber e com os princípios de gestão científica desenvolvidos por Taylor (que, no fundo, vêm dizer em que consistem as regras de boa gestão, referidas por W. Wilson), acabaram por fornecer os fundamentos teóricos da Administração Científica, ou Administração Legal-Burocrática: *“uma administração sob o controlo do poder político, com base num modelo hierárquico da burocracia, composta por funcionários, admitidos com base em concursos, neutrais nas suas decisões e cujo objectivo é o interesse geral”* (Rocha, 2001: 14).

Com este modelo de gestão, o dirigente público, à semelhança dos restantes funcionários, deve ser neutral na sua actuação e encontra-se submetido, acima de tudo, ao interesse geral. Por outro lado, o seu trabalho move-se por parâmetros totalmente condicionados pelas regras jurídicas: conhecer, cumprir e fazer cumprir a lei. Como nota Carlos Rodrigues (1999: 99), *“(n)a prática o modelo burocrático traduz-se, essencialmente, numa escassa autonomia de decisão da função de gestão, num controlo administrativo fortemente centralizado em procedimentos burocráticos e na falta de incentivos ao desempenho dos dirigentes”*.

2.3. Administração profissional

As críticas à Administração Científica não se fizeram esperar¹⁰. Tais críticas, conjuntamente com um aumento significativo das funções do Estado (sobretudo após a Segunda Guerra Mundial), vão levar a uma mudança na abordagem à teoria administrativa.

¹⁰ Para um maior desenvolvimento, vide Oliveira Rocha (2001: 21 s.).

O crescimento do peso do Estado manifestou-se, por um lado, ao nível do aumento das despesas públicas (com a saúde, educação e segurança social) e, por outro, num aumento de funcionários. A administração surge como interface entre a sociedade e o sistema político geral, não havendo separação entre a administração e a política (grande parte dos pedidos dirigidos ao sistema político passam e são tratados nas estruturas administrativas). Por outro lado, os administradores adquirem um papel de grande importância no centro do sistema político, na medida em que passa por eles a conciliação de interesses e a produção e fornecimento de políticas sociais (a administração participa efectivamente na discussão das políticas públicas, assumindo muitas vezes um papel determinante).

O aparecimento desta nova burocracia dita “profissional”, em particular nas áreas da saúde, educação e segurança social, não significou, todavia, a exclusão da burocracia tradicional, até porque as funções do Estado liberal continuavam, naturalmente, a ser desempenhadas. Os dirigentes assumem, neste contexto, um papel predominantemente *“no domínio técnico da exploração e tratamento de informação e menos na utilização dos papéis interpessoais e de decisão. O dirigente tecnocrata caracteriza-se, ainda, por não assumir as implicações sociais da aplicação do modelo técnico utilizado”* (Carlos Rodrigues, 1999: 100).

A constatação de que os funcionários reagem, muitas vezes, de modo positivo (aceitação) ou negativo (sabotagem) às políticas do partido no poder, aliada à necessidade de incrementar rapidamente as políticas sociais do *“New Deal”*, determinaram alterações, importantes, no âmbito do recrutamento dos dirigentes públicos, com o recrudescimento das nomeações políticas (nota-se, no entanto, uma preocupação em recrutar funcionários abertos às novas orientações políticas, mas também conhecidos pela sua eficácia e eficiência). Assiste-se também, no período da Administração Profissional, às primeiras tentativas de criar a chamada burocracia representativa: *“A ideia fundamental era de que mais importante que o recrutamento centrado no mérito, importava que a burocracia representasse todos os segmentos sociais, formas de pensar e grupos étnicos”* (Rocha, 2001: 27). Surge, assim, nos Estados Unidos a *“affirmative action”*, ou discriminação positiva, com a qual a selecção da melhor pessoa para desempenhar uma função passou a depender não só da sua capacidade, mas também das suas características étnicas.

2.4. A reforma administrativa

No começo dos anos setenta, a Administração Profissional entra em crise, face à crise do modelo de Estado a que está associada, o Estado-Providência, passando

ambos a ser alvo de várias críticas. A principal crítica reporta-se à subida das despesas públicas, que uns explicam pela pressão dos cidadãos e outros pelo comportamento dos políticos e, sobretudo, dos burocratas, que estão interessados na expansão dos serviços públicos. Uma segunda crítica, também reiterada, refere-se à desumanização da burocracia, que perdeu a ligação aos seus “clientes”¹¹.

A reforma da Administração Pública, cujos contornos se começaram a desenhar em meados da década de setenta, visa resolver a crise, supra referida, do Estado-Providência e da Administração Profissional. Neste contexto, surgem duas grandes teorias que servirão de suporte a essa reforma: a teoria da escolha pública, que põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do governo sobre a burocracia; e o managerialismo, que insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia.

A teoria da escolha pública assenta nos seguintes pressupostos: em primeiro lugar, assume-se que os indivíduos são auto-interessados, isto é, têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo; em segundo lugar, nota-se que os indivíduos são racionais, o que significa que são capazes de ordenar alternativas; em terceiro lugar, defende-se que os indivíduos adoptam estratégias de maximização, isto é, que escolhem as alternativas em que pensam ter o mais alto benefício, medido pelas suas preferências (Rocha, 2001: 45). Da reforma do Estado e da Administração Pública deveria resultar, segundo esta teoria, o controlo da burocracia por parte do poder político. Essa preocupação acabará por inspirar algumas iniciativas reformadoras: assiste-se, em vários países, a um processo de centralização, que se manifestou, em primeiro lugar, no reforço da posição do primeiro-ministro e, em segundo lugar, no controlo, pelos respectivos ministros, da burocracia de cada Ministério; paralelamente, aumentaram, de modo geral, os esforços de coordenação dos serviços, até aí fragmentados e independentes na implementação e formulação das políticas; finalmente, surgem diversas iniciativas no sentido de controlar a forma como as políticas são implementadas, destacando-se a progressiva politização dos gabinetes ministeriais e a nomeação política dos dirigentes da administração.

Da influência da escola managerial na Administração Pública resultaram vários princípios que passaram a informar, também, a reforma administrativa. Entre esses princípios destacam-se, segundo Oliveira Rocha (2001: 48), a descentralização, a desregulação e a delegação. Nota-se que as organizações centralizadas, públicas ou privadas, sofrem de paralisia e rigidez, tornando-se incapazes de inovar. A descentralização passa, assim, a fazer parte da agenda de reforma da Administração

¹¹ Para um maior desenvolvimento, vide Oliveira Rocha (2001: 41 s.).

Pública. O segundo princípio da escola managerial é a desregulação, o que supõe o desaparecimento de regras e regulamentos, sendo os gestores responsabilizados pelos seus actos e pelas suas decisões. Finalmente, insiste-se na delegação de competências: ao poder político pertence a definição geral das políticas, sendo função do *management* a sua conformação e implementação, prestando contas em termos de resultados. A forma extrema de delegação é exemplificada pelo “*contracting-out*” em que a administração entrega a uma entidade privada a execução de determinados objectivos, mediante contrato.

Estes dois paradigmas geram princípios contraditórios e estilos de gestão diferentes. Nalguns casos, os processos de reforma resolveram essas contradições – ora na direcção de maior centralização e controlo, ora através da descentralização e autonomia de gestão –, noutros casos, todavia, manifestam essas mesmas contradições. Em relação ao recrutamento do pessoal dirigente, as soluções estão também dependentes do paradigma dominante: a escolha pública aponta para nomeações com base na confiança política, enquanto que o managerialismo, preocupado com a eficácia e eficiência dos serviços, coloca o acento na questão da competência dos dirigentes¹². No entanto, na prática, assistiu-se a uma efectiva politização da Administração: os gestores de topo, com concurso ou sem concurso, passaram a ser escolhidos pelo poder político (Rocha, 2001: 182).

Apesar da influência destes paradigmas, as iniciativas de reforma dos últimos anos foram sendo desenvolvidas em termos mais pragmáticos do que programáticos, face às concretas circunstâncias políticas, ao contexto social e cultural, bem como à pluralidade de poderes e grupos de influência em que a Administração está envolvida. Podem, no entanto, identificar-se, a partir dessas iniciativas, alguns modelos (tipos-ideia). Mozzicafreddo (2001: 18 s.) identifica dois modelos, fundamentais, de reforma da administração: a nova gestão pública, baseada nas orientações gestionárias das organizações privadas; e a nova administração pública, assente nas transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração *weberiano*.

¹² Sobretudo competência de gestão, como sublinha Carlos Rodrigues (1999: 100 e 101), face à “*necessidade do dirigente assumir um desempenho com uma maior variedade de papeis. O dirigente não se limita a conhecer e aplicar leis nem apenas a produzir serviços. Ele terá que relacionar-se com muito mais pessoas e organizações e exercer uma actividade dinâmica de mediação entre a lei e a satisfação das necessidades colectivas*”.

2.5. A Governação

As experiências de reforma, sobretudo aquelas que mais se aproximaram da nova gestão pública, colocaram em evidência as limitações do managerialismo¹³. Consequentemente, defende-se, cada vez mais, a autonomia da gestão pública. A gestão pública começa, por outro lado, a ser encarada não apenas com preocupações de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade (e outros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial). Como sublinha Oliveira Rocha (2001: 186), *"(n)o sector público, a gestão das organizações ocorre no contexto da democracia política, consistindo a gestão pública na governação de «networks» em que intervêm actores nacionais, regionais e locais, partidos políticos, grupos de interesses, instituições e organizações privadas"*. O governo passa a desempenhar um papel de mediador entre os diversos actores do processo político. Este conceito de governação dos «networks» está entre a autonomia do mercado e a hierarquia burocrática racional.

Neste modelo de gestão pública, exige-se um novo perfil de gestor público: integrador da diversidade, orientador das dinâmicas sociais e decompositor da complexidade, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre actores. As administrações voltam, assim, *"a ser confrontadas com a necessidade de uma alta função pública movida por valores de missão e valores éticos de serviço público, de equidade, de imparcialidade e de continuidade de serviço, que representam o melhor da tradição administrativa"* (Corte-Real, 1999: 40 e 41)¹⁴. Sem esquecer, naturalmente, a dimensão da competência, que aponta, cada vez mais, para a necessidade de investimentos significativos em formação e desenvolvimento.

3. Os Sistemas de recrutamento

3.1. Primeira Aproximação

Os diversos modelos de gestão pública acabaram, assim, por formatar, por um lado, a função dos respectivos dirigentes e, por outro, o perfil que estes deveriam

¹³ Como refere Rosenbloom (2003: 211), se as reformas administrativas federais dos Estados Unidos, a partir de 1993, visavam, acima de tudo, aumentar a confiança pública no governo, a verdade é que esse objectivo não foi alcançado.

¹⁴ É, também, a posição de Rainer Pitschas (2003: 44 s.).

possuir¹⁵. Não obstante, face à especificidade da Administração Pública no plano organizacional, o recrutamento e o estatuto dos dirigentes foi sendo moldado, fundamentalmente, através da diferente conjugação de três valores: a imparcialidade do dirigente¹⁶; a competência do dirigente¹⁷; e, finalmente, a confiança política no dirigente^{18 19}. A Administração Científica acentua, claramente, o valor imparcialidade. No entanto, convive com o recrutamento político de certos altos funcionários²⁰. A Administração Profissional, sobretudo por razões de ordem prática, dá preferência, para determinadas funções, ao valor confiança política (embora sem esquecer a competência): pretende-se recrutar funcionários abertos às novas orientações, mas também conhecidos pela sua competência profissional. A teoria da escolha pública valoriza, acima de tudo, a confiança política. Já o managerialismo, preocupado com a eficácia e eficiência dos serviços, coloca o acento na questão da competência (sobretudo de gestão) dos dirigentes. O modelo de governação aponta, por seu lado, para um modelo particular, resultante da conjugação dos valores do serviço público (e da ética do serviço público) e da competência dos dirigentes.

¹⁵ Para um maior desenvolvimento, vide Carlos Rodrigues (1999: 87 s.).

¹⁶ As opiniões, da doutrina, a respeito da noção de imparcialidade integram-se, na sua maioria, em dois grandes grupos: "num primeiro grupo, estão aqueles que têm da imparcialidade uma noção meramente negativista ou subjectivista, da qual retiram meras proibições ou deveres para os funcionários públicos; num segundo grupo, aqueles outros, pelo contrário, que reconhecem à imparcialidade um conteúdo mais amplo, e que, independentemente da configuração concreta que lhe atribuem, distinguem a vertente negativa da imparcialidade da sua vertente positiva, e põem em destaque o conteúdo objectivo do princípio, em detrimento da sua faceta estritamente subjectiva" (Ribeiro, 1996: 153 s.). Como explica David Duarte (1996: 288), "(i)ndependentemente das aportações insitas na ideia de imparcialidade, de origem histórica ou semântica, é nessa proposição que nega a equivalência entre a parte e o todo e que deriva de uma avaliação exclusivamente objectiva que estará o conteúdo valorativo da imparcialidade e, por consequência, o seu centro gerador de normatividade". Esta proposição permitirá a David Duarte apresentar a imparcialidade, a partir da relação objectiva entre todo e parte, em associação a dois comandos essenciais: a) não devem ser excluídos da ponderação decisória factos ou interesses que devam ser considerados e b) não devem ser incluídos na ponderação decisória factos ou interesses que não devem ser considerados. Esta noção de imparcialidade integra, pois, a neutralidade política, mas vai mais longe.

¹⁷ Ou seja, a capacidade para mobilizar os conhecimentos e os recursos necessários à resolução de problemas e desafios colocados pela actividade profissional (Le Boterf, citado por Carlos Rodrigues, 1999: 36).

¹⁸ Confiança política não deve, todavia, ser confundida com filiação partidária. Os dirigentes com competência demonstrada podem merecer confiança política, mesmo que perfilhem ideologia política diversa da do membro do Governo de que dependem.

¹⁹ No sector privado, o recrutamento e o estatuto dos dirigentes é moldado, fundamentalmente, pelo perfil de competências exigido.

²⁰ Muitas vezes, tanto nos sistemas jurídicos do passado como do presente, faz-se uma distinção clara entre os cargos dirigentes de topo e os cargos intermédios, no que respeita ao respectivo estatuto, bem como aos sistemas de recrutamento (é o que acontece actualmente, por exemplo, em Portugal, em França e na Alemanha). Isto acontece, porque "quanto mais elevado for o escalão hierárquico do funcionário mais política e menos administrativa será a natureza das suas decisões, sucedendo o inverso quando se consideram os escalões inferiores" (Carlos Rodrigues, 1999: 84).

Um dos aspectos essenciais do estatuto do pessoal dirigente é o da natureza do cargo, que pode ser permanente ou transitório (podendo, neste caso, cessar a todo o tempo ou, então, após o decurso de determinado período)²¹. Outro aspecto, do estatuto, particularmente relevante, diz respeito à imposição, ou não, de restrições às actividades político-partidárias dos dirigentes²². O presente ponto, deste trabalho, destina-se, no entanto, à identificação e caracterização dos principais sistemas de recrutamento do pessoal dirigente.

Como ensinava Marcello Caetano (1980: 661), os principais sistemas de recrutamento, na Administração Pública, são a livre escolha, a escolha condicionada, o concurso, a preparação profissional escolar e a observação em estágio. A livre escolha consiste no poder discricionário de designação, pela autoridade competente, de entre os indivíduos com os requisitos gerais da capacidade administrativa. Na escolha condicionada a lei fixa as categorias de entre as quais a autoridade competente há-de designar, discricionariamente, a pessoa a prover. O concurso caracteriza-se por estabelecer competição entre todos os pretendentes que legitimamente aspirem a ocupar o lugar a prover. Para certas funções o Estado institui cursos de habilitação profissional destinados a recrutar e preparar os futuros nomeados. Finalmente, o recrutamento pode ser feito de entre os indivíduos que, normalmente após concurso, sejam provisoriamente admitidos no serviço administrativo a prestar um estágio temporário.

A nomeação dos dirigentes públicos tem assentado, no ocidente, fundamentalmente, nos três primeiros sistemas referidos: a escolha, a escolha condicionada (sistemas de confiança) e o concurso (sistema de mérito). A preparação profissional e a observação em estágio, muito utilizadas no recrutamento de técnicos superiores, não surgem, normalmente, associadas ao recrutamento de dirigentes.

²¹ Rainer Pitshas (2003: 45) lembra, por exemplo, que a nomeação para cargos de direcção com uma duração limitada não garante, suficientemente, a neutralidade política. Maria Asensio Menchero (2002:343) advoga, por seu lado, que a profissionalização dos dirigentes é imprescindível para ajudar a recuperar a credibilidade do sistema de mérito, excessivamente politizado. Já Manuel Gameiro (2002: 479), que propõe para um perfil dirigente essencialmente managerial, entende que "(n)ão se afigura sustentável que os gestores da Administração Pública sejam integrados numa carreira própria, entendida no sentido de grupo profissional, de nomeação tendencialmente vitalícia e com regras de admissão, promoção e desenvolvimento minuciosamente definidas e regulamentadas", porquanto "(o) que releva no gestor é a capacidade para alcançar resultados de qualidade, através dos recursos postos à sua disposição". Será gestor, para Manuel Gameiro, enquanto demonstrar essa mesma capacidade. Caso contrário, é natural que deixe de o ser.

²² Na Grã-Bretanha, por exemplo, o papel dos altos funcionários é assumidamente servir as políticas públicas (*policies*), sem fazer política (*politic*). A neutralidade política é a regra de ouro: a mudança política não implica nenhum saneamento (o novo ministro trabalha com os altos funcionários que serviram às ordens dos seus predecessores); por outro lado, para que a neutralidade seja credível, os funcionários devem estar acima de qualquer suspeita, sendo-lhes impostas restrições às actividades políticas e sindicais.

3.2. Sistemas de Confiança: A Escolha e a Escolha Condicionada

Com a adopção da escolha como sistema de recrutamento do pessoal dirigente, está a privilegiar-se o valor da confiança política. É este o sistema que confere, manifestamente, maior liberdade ao responsável pela nomeação: pode escolher um funcionário público, como alguém sem qualquer vínculo à Administração Pública; pode escolher alguém do seu partido político, ou de qualquer outro partido; pode escolher alguém com provas dadas enquanto dirigente, cuja competência é amplamente reconhecida, ou alguém sem nenhuma experiência profissional. Esta maior liberdade implica, no entanto, uma maior responsabilidade por parte de quem escolhe, que não pode, então, escudar-se nos dirigentes, para justificar determinados resultados.

Por outro lado, a escolha garante, em princípio, uma melhor sintonia entre os políticos e os dirigentes, ambos empenhados no mesmo sentido (o que não significa, necessariamente, a politização da Administração). Mais: como, normalmente, este sistema surge associado à possibilidade de exonerar os dirigentes a todo o tempo, não havendo empenhamento suficiente por parte do dirigente, pode proceder-se à sua imediata substituição, garantindo-se, desse modo, aquela sintonia.

Este sistema não garante, todavia, minimamente, a competência dos dirigentes: apesar da responsabilização política pela escolha, supra referida, muitas vezes a designação assenta exclusivamente no clientelismo, o que contribui, naturalmente, para a diminuição da capacidade funcional da Administração Pública. Depois, a escolha assenta sempre num universo reduzido, diminuindo as hipóteses de uma boa escolha. Por outro lado, este sistema também não é o mais adequado para salvaguardar a imparcialidade dos dirigentes: é natural a submissão ou fidelidade, em primeiro lugar, a quem procedeu à designação (embora, nalgumas situações, os dirigentes assumam e consigam manter, de facto, a neutralidade)²³.

A escolha condicionada apresenta todas as características da escolha, com uma única excepção: normalmente, visa associar a confiança política à competência²⁴. A escolha centrada num certo universo, marcado por determinada característica (a

²³ É o que resulta da investigação de Oliveira Rocha (2001: 169): apesar de terem sido recrutados com base em sistemas de confiança, parte dos dirigentes portugueses orientam-se pelo modelo de Administração Legal-Burocrática, prosseguindo valores de neutralidade, imparcialidade e prossecução na carreira com base no mérito. Pode, assim, concluir-se que uma coisa é o perfil de dirigente definido na lei, bem assim como os perfis teóricos, e outra bem diferente são os dirigentes que existem efectivamente.

²⁴ Em geral, nos países da área cultural em que Portugal se insere, embora se reconheça que a confiança política em titulares de cargos de alta direcção é fundamental, raramente esses cargos são assumidamente políticos (Gameiro, 2002: 472). Por outro lado, nesses países, a formação académica de nível superior faz parte, em regra, do elenco de exigências mínimas dos cargos dirigentes (Gameiro, 2002: 472).

posse de certos títulos científicos ou literários, a posse de cursos de formação, o exercício de outros cargos, a inclusão numa lista apresentada por outro órgão), visa garantir, normalmente, a designação de indivíduo que possua um mínimo de capacidade para o exercício do cargo²⁵.

3.3. O Concurso

O concurso, aproveitando os mecanismos da concorrência, amplia o universo de potenciais dirigentes conhecidos, aumentando as hipóteses de uma boa escolha e *“viabilizando uma selecção mais esclarecida”* (Menezes Cordeiro, 1987: 34). Por outro lado, com a aplicação rigorosa de métodos adequados, é maior o grau de probabilidade de a vir a colocar-se *“o indivíduo certo, no lugar certo”*. Não é, aliás, por acaso, que se tem assistido a um progressivo e acentuado incremento da aplicação das operações de recrutamento e selecção no sector privado, onde tal não é obrigatório. Por outro lado, desempenha um papel de legitimação da escolha: perante um concurso sério, na comunidade jurídica, presume-se que foi escolhida a pessoa mais competente. Daqui decorre uma maior confiança do público no desenvolvimento da actividade administrativa.

O concurso permite, por outro lado, acautelar a imparcialidade dos dirigentes. No entanto, pode contribuir para a constituição de um corpo de dirigentes pouco sintonizados, e mobilizados, com as opções políticas. Por outro lado, pode formar-se, por essa via, uma espécie de *“força de bloqueio”* (sem que isto implique, *a priori*, qualquer juízo de valor, positivo ou negativo).

O concurso tende, pois, a garantir, como nenhum outro sistema, os valores da imparcialidade e da competência dos dirigentes²⁶. Pode, mesmo, falar-se em dois

²⁵ Na Grã-Bretanha, costumam ser seguidos determinados procedimentos de escolha condicionada, caracterizados também pela não ingerência política (exemplo, excepcional, de um sistema de escolha condicionada que visa, antes de mais, garantir a neutralidade e a competência dos dirigentes). Esta situação mudou com a Primeira-ministra Margaret Thatcher, que se envolveu pessoalmente na selecção dos secretários permanentes e de outros funcionários de topo. Não obstante, tal não significou a politização do *Civil Service*, porquanto *“(e)la não procurou funcionários que partilhassem a sua ideologia, mas somente que implantassem o seu programa energeticamente”* (Cruz, 2002: 343).

²⁶ Segundo Manuel Gameiro (2002: 481), para quem o conhecimento e a confiança pessoais que se tem da pessoa a seleccionar é um critério legítimo (*“e, porventura, o melhor critério de selecção”*), não se consegue demonstrar que os concursos, instituídos em Portugal para o recrutamento dos dirigentes intermédios, tenham contribuído para elevar o nível de eficácia e eficiência do pessoal dirigente. Por isso, e até que tal seja demonstrado, entende que ficam por justificar os custos associados aos complexos e morosos procedimentos concursais. Essa dificuldade (sobretudo de avaliação) não obsta, todavia, à tese de que o concurso possui potencialidades para garantir, como nenhum outro sistema, a eficácia e eficiência dos dirigentes. Por outro lado, a argumentação desenvolvida por Manuel Gameiro esquece, por completo, que o concurso tende, também, a garantir, como nenhum outro sistema, a imparcialidade dos dirigentes.

concursos distintos: o concurso destinado a salvaguardar, fundamentalmente, a imparcialidade dos dirigentes; e o concurso que visa, fundamentalmente, escolher os mais competentes. A distinção, entre ambos, resulta, sobretudo, do quadro legal relativo aos métodos de selecção²⁷. A opção de limitar os métodos a utilizar, apenas possibilitando a aplicação de métodos ditos “objectivos”²⁸ (prova de conhecimentos e avaliação curricular), ou a opção de conferir uma importância secundária aos métodos mais subjectivos (não permitindo que ultrapassem determinada percentagem, muito reduzida, no sistema de classificação), salvaguardam, fundamentalmente, o valor imparcialidade. Entende-se que tais opções garantem, decisivamente, a imparcialidade no recrutamento²⁹ e, por essa via, se está a acautelar a imparcialidade do futuro dirigente. Já a opção de conferir uma grande liberdade quanto à escolha dos métodos de selecção, assente sobretudo na sua validade preditiva³⁰, salvaguarda, acima de tudo, a escolha do candidato mais competente³¹.

O primeiro destes concursos (de imparcialidade) apresenta uma importante limitação: a desvalorização de certos métodos de selecção, independentemente da sua validade preditiva. O segundo concurso (de competência) apresenta, por seu lado, algumas fragilidades: a possibilidade de existência de concursos “com fotografia” (primeira patologia); a possibilidade de existência de recrutamentos clientelares e cooptativos (segunda patologia); o habitual amadorismo dos seleccionadores (terceira patologia).

4. Notas Finais

O Projecto de Lei n.º 347/IX, do Partido Socialista, propunha “o concurso público como forma de recrutamento dos titulares dos cargos de direcção intermédia”.

²⁷ A separação entre os órgãos de selecção e os órgãos competentes para a nomeação contribui, também, para a imparcialidade no recrutamento.

²⁸ A distinção entre métodos (ou critérios) objectivos e métodos subjectivos é uma falsa distinção. A subjectividade é neste campo inevitável. Poderá é, eventualmente, falar-se de um grau de subjectividade maior, ou menor.

²⁹ Sobre a vertente negativa, em detrimento da positiva: assume-se o risco de serem excluídos da ponderação decisória factos ou interesses que devem ser considerados, de modo a garantir a não inclusão de factos ou interesses que não devem ser considerados. Esta limitação pode, no entanto, ser compensada com a definição de requisitos especiais de admissão a concurso: por exemplo, a posse de determinado curso, que garanta o mínimo de competência para o exercício do cargo.

³⁰ Sobre as discrepâncias entre a validade preditiva dos métodos de selecção e o seu grau de utilização, vide Rui Bártolo Ribeiro (1995).

³¹ Este tipo de concursos salvaguarda, igualmente, a imparcialidade do recrutamento. Apresenta, no entanto, em relação ao outro tipo, menos garantias de imparcialidade. Em contrapartida, permite uma melhor avaliação das competências, em particular das que conduzem a uma maior eficácia e eficiência.

Ao mesmo tempo, conferia uma grande liberdade quanto à escolha dos métodos de selecção a utilizar (artigo 7.º, n.ºs 2 e 3), com uma única excepção: a da obrigatoriedade de realização de uma entrevista profissional de selecção, a incidir, obrigatoriamente, sobre o currículo profissional dos candidatos e, além disso, sobre as *“grandes linhas de um projecto para o funcionamento do serviço a que corresponde o lugar a concurso”* (artigo 7.º, n.º 3). Propunha, deste modo, um concurso “de competência”.

A Lei n.º 2/2004, “cópia” integral da Proposta de Lei n.º 89/IX (do Governo), viria a consagrar, no entanto, um outro sistema de recrutamento (para os dirigentes intermédios): a escolha condicionada (com algumas especificidades). A primeira especificidade vem prevista no seu artigo 12.º (n.º 1): *“O exercício de funções dirigentes de nível intermédio implica o prévio aproveitamento em curso específico para Alta Direcção em Administração Pública”*. A segunda especificidade, plasmada no n.º 1 do artigo 21.º, diz respeito à obrigatoriedade de publicitação da vaga (na Bolsa de Emprego Público, disponível na Internet, e em órgão de imprensa de expansão nacional)³². Com esta “novidade” procura-se, desde logo, ultrapassar umas das críticas, com frequência, dirigidas aos sistemas de confiança: que o recrutamento assenta sempre num universo reduzido, diminuindo as hipóteses de uma boa escolha. A terceira especificidade, prevista no n.º 2 do referido artigo 21.º, reporta-se à fixação, expressa, de um critério, destinado a presidir à escolha do dirigente: a escolha deve recair *“no candidato que em sede de apreciação das candidaturas melhor corresponda ao perfil pretendido para prosseguir as atribuições e objectivos do serviço”*³³.

Os dois sistemas em confronto, o do PS (concurso) e o do XV Governo Constitucional (escolha condicionada), apresentam, assim, duas diferenças principais: por um lado, valorizam de modo distinto a imparcialidade do recrutamento (o concurso “de competência”, apesar das suas limitações e patologias, apresenta-se, pelo menos em abstracto, mais apto para salvaguardar esse valor); e, por outro, apresentam diferentes vias para garantir a competência do dirigente, que ambos valorizam fortemente (o PS propunha a continuação do recrutamento por concurso, com a revalorização da entrevista de selecção; o Governo propôs, e fez aprovar, o recrutamento por escolha condicionada, de entre os indivíduos que possuam um curso específico para Alta Direcção em Administração Pública, e após publicitação da vaga³⁴).

³² Também na Holanda e na Dinamarca, onde vigoram sistemas de confiança para o recrutamento dos dirigentes, existe a obrigação de publicitação das vagas.

³³ Estas especificidades conferem, inclusivamente, uma configuração muito própria ao sistema proposto, que o coloca, em rigor, quase na fronteira entre a escolha condicionada e o concurso.

³⁴ Sendo que a escolha deve recair no candidato que melhor corresponda ao perfil pretendido para prosseguir as atribuições e objectivos do serviço.

Referências Bibliográficas

- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1.
- Avila, José Manuel Alegre (1993) "Objetividad e imparcialidad de la Administración. El principio de especialidad en la composición de los órganos de selección", in Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (eds.), *Estudios en Homenaje al Profesor Jesús Gonzalez Perez*, Tomo I, Madrid, Civitas.
- Caetano, Marcello (1980), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª ed., reimpressão, Coimbra, Almedina.
- Carmo, Hermano (1987), "Os dirigentes da Administração Pública em Portugal", separata da revista *Estudos Políticos e Sociais*, Vol. XV, n.º 3-4.
- Cassese, Sabino e Jill Pellew (1987), "Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico", *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Anno XXXVII.
- Català, Juan Prats i (1995) "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público", *Documentación Administrativa*, n.º 241-242, Enero/Agosto.
- Cordeiro, António Menezes (1987), "Da abertura de concurso para a celebração de um contrato no direito privado", *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 369, 1987.
- Corte-Real, Isabel (1999), "O capital humano na Função Pública. Investir no Homem", in AA. VV., *A Administração Pública no limiar do Século XXI: os grandes desafios*, Oeiras, INA.
- Cruz, José Maria Teixeira da (2002), *A função pública e o poder político. As situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa.
- Duarte, David (1996), *Procedimentalização, Participação e Fundamentação: para uma Concretização do Princípio da Imparcialidade Administrativa como Parâmetro Decisório*, Coimbra, Almedina.
- Gameiro, Manuel (2002), "O gestor da Administração Pública: do potencial à performance", in AA. VV., *A reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.
- Kessler, Marie-Christine (1977), "Historique du système de formation et de recrutement des hauts fonctionnaires", *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 1.
- "Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública", in <http://www.portugal.gov.pt/PORTAL/PT>, em Dezembro de 2003.

- Martins, J. A. França (2002), “Papel dos administradores públicos”, in AA. VV., *A reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.
- Menchero, Maria Asensio (2002), “O processo de recrutamento na Administração Pública: avaliação do sistema, do método e do procedimento”, in AA. VV., *A reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.
- Moreira, Vital (2002), “Autonomia e responsabilidade na gestão pública”, in *Público*, 15 de Janeiro.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (eds.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Ocaña, Luis Morell (1994), *El Sistema de la Confianza Política en la Administración Pública*, Madrid, Civitas.
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfer between Governments: the case of administrative reform”, *West European Politics*, Vol. 20, n.º 4.
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (eds.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitshas, Rainer (2003), “Reformas da administração pública na União Europeia: Porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (eds.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Ribeiro, Maria Teresa de Melo (1996), *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra, Almedina.
- Ribeiro, Rui Bártolo (1995), “Métodos de Selecção: Soluções Teóricas vs Realidade Portuguesa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, n.º 1.
- Rocha, J.A. Oliveira (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rodrigues, Carlos Manuel da Silva (1999), *O Perfil dos dirigentes face à modernização da gestão pública: o caso do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação*, Lisboa, ISCTE (Tese de Mestrado).
- Richard, Jacky (2002), “A carreira dos altos funcionários em França: perspectivas europeias”, in AA. VV., *A reinvenção da função pública*, Oeiras, INA.

Rosenbloom, David H. (2003), "Reflexões sobre as reformas administrativas federais nos EUA, 1993-2002", in Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (eds.), *Ética e Administração. Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.