

Luís Filipe Nunes

Muito obrigado, muito bom dia a todos. Vou aqui falar das elites administrativas e mudança política em Portugal. O tema das nomeações do pessoal dirigente é um tema clássico, pelo menos tão antigo, como a tentativa do Imperador Calígula em nomear o seu cavalo para um alto cargo público.

Em Portugal, no Portugal democrático, apesar de não existirem muitos estudos empíricos sobre o tema, o tema tem estado na agenda política e mediática, quanto a mim de forma algo superficial, falando-se muitas vezes de um sistema de “boys for the jobs”. Num congresso que se pretende olhar para os próximos 30 anos e encontrar algumas soluções políticas, penso que é importante primeiro olhar para a realidade.

Quando falo aqui de elite administrativa, neste contexto estou a referir-me apenas aos directores gerais e equiparados, e aos gestores públicos, não incluindo os subdirectores gerais e os membros dos gabinetes ministeriais que são cargos de nomeação política, mas sobre os quais não tenho dados.

Segundo o estatuto do pessoal dirigente, os directores gerais e subdirectores gerais são nomeados politicamente e o seu currículo é também publicado em Diário da República. E foi justamente a partir das informações fornecidas pelos currículos que tracei o perfil social e político dos directores-gerais. Relativamente aos gestores públicos, o seu estatuto não prevê a publicitação do currículo, mas como ela tem sido cada vez mais frequente nos últimos anos, vou também embora com maior dificuldade falar aqui dos gestores públicos.

É importante ter em conta que a publicitação dos currículos é muito recente e portanto a minha análise vai centrar-se apenas em dois momentos políticos, o último Governo António Guterres e o primeiro Governo Durão Barroso. Períodos para os quais eu já recolhi todos os currículos e já os trabalhei de directores gerais e gestores públicos, publicados em Diário da República. O perfil sociológico, digamos assim, e formativo dos directores gerais em funções no último governo de António Guterres, não é muito surpreendente para quem tenha uma ideia mínima do que é administração pública. É uma elite predominantemente masculina, apenas 23% dos directores gerais são mulheres, ainda assim uma percentagem mais positiva a presença feminina em cargos de poder do que por exemplo na elite empresarial. Algo envelhecida se compararmos com a elite administrativa espanhola, 65% dos directores gerais tem mais de 50 anos. É também um grupo frequentemente nascido na capital, 43% nasceram em Lisboa e os distritos onde o sector privado é menos dinâmico têm também muita gente no topo da administração pública. À partida os currículos não favorecem informação necessária à caracterização da origem social deste grupo. Mas tendo em conta a idade média, tendo em conta que se terão licenciado nos anos 60, não será difícil antecipar, tendo em conta o que se conhece, da população universitária nos anos 60, que será um grupo pelo menos oriundo das classes médias altas.

Por outro lado o perfil social da elite administrativa varia de ministério para ministério, é uma elite maioritariamente composta por juristas, por exemplo nos ministérios políticos como seria de esperar. Por economistas nos ministérios económicos, por engenheiros nos ministérios técnicos. Há depois três grandes escolas que dominam a formação dos quadros em Portugal pelo menos os quadros da administração pública. A Faculdade de Direito de Lisboa, que já

tem muito mais peso que a Faculdade de Direito de Coimbra, o Instituto Superior Técnico e o Instituto Superior de Economia e Gestão.

Muitas vezes em torno daquela discussão, à volta do sistema dos “job for the boys”, é uma expressão importada dos Estados Unidos e que não se deveria aplicar ao caso português. Muitas vezes diz-se, “bom isto mais que critérios de competência, por detrás das escolhas estão critérios partidários e trata-se de pessoas incompetentes”. Quando olhamos para os currículos não é isso que encontramos: 44% dos directores gerais, pelo menos no último Governo de António Guterres tinha sido ou era docente, quase todos do ensino superior; 22% tinham pós-graduações, 14% doutoramentos, isto é uma percentagem muito acima da administração pública, como da sociedade portuguesa.

Portanto ao contrário do que às vezes se diz, é uma elite bastante bem qualificada, pelo menos do ponto de vista académico. Se tem as qualificações necessárias à chamada moderna administração pública isso já é outra questão, e isso assim sim reconheço é um pouco mais duvidoso. Neste aspecto em relação à formação em gestão, o papel do Instituto Nacional de Administração é muito modesto do que seria de esperar, tendo em conta que é uma escola de formação de quadros. E a formação em gestão por parte dos directores gerais e dos gestores públicos tem passado muito mais pelas instituições universitárias do que pelo INA.

Quais são os efeitos mais importantes a este nível da mudança política ou da mudança eleitoral operada em 2002? Eu julgo que a elite administrativa do Governo de Durão Barroso comparando com a do Governo António Guterres, é relativamente menos lisboeta, digamos assim, 38% contra os 43% de António Guterres.

Mais jovens, pelo menos são menos os directores gerais com mais de 50 anos, e também mais fortemente composta por economistas. Um quarto dos directores gerais nomeados ou reconduzidos durante o Governo de Durão Barroso tem licenciaturas em ciências económicas, enquanto que o Governo de António Guterres era de apenas 17%. Mas eu julgo que o mais interessante, destes dados, não é tanto o perfil social da elite, porque esse é mais ou menos o esperado. Mas sim o chamado perfil político, tendo em conta o que é senso comum da matéria.

Ao contrário do que por vezes se ouve, ao analisar os dados verifica-se que há um forte fechamento cooperativo, mais do que a partidarização o que pesa no recrutamento, parece ser o cooperativismo. É uma elite recrutada essencialmente no interior da própria administração pública, 90% dos directores gerais tem vínculo à função pública, trabalhou na administração pública e quase 60% fizeram carreira no próprio ministério onde exercem funções.

Portanto há aqui um nível de mobilidade inter ministerial abaixo do desejável, pelo menos de acordo com as teorias da nova gestão pública. Por outro lado, igualmente significativa é a forte presença de determinadas carreiras em determinados ministérios, em cargos de topo, em cargos de nomeação política, em cargos que não era necessário recrutar pessoas dessa carreira ou desse ministério, ou mesmo da administração pública. Por exemplo, no Ministério da Educação 69% dos directores-gerais são docentes, no Ministério da Saúde 38% são médicos, no Ministério dos Negócios Estrangeiros 64% são diplomatas, no Ministério da Defesa Nacional 44% militares, isto durante o último governo de António Guterres.

O perfil político dos dirigentes varia mais de ministério para ministério, e de serviço para serviço, nos ministérios que exercem funções de soberania, nos ministérios mais técnicos, a politização do recrutamento é menor do que nos ministérios sociais, onde os Governos partidários pretendem marcar a diferença, e onde os partidos mais se distinguem nas políticas sociais e económicas, pelo menos ao nível dos discursos e programas eleitorais. E distinguem-se também os dirigentes em função do tipo de serviço, que estão a coordenar. É claro, que isto parece-me ser a principal diferença, mais do que entre partidos no Governo, é o tipo de serviço que se dirige e o tipo de dirigente. Os gestores públicos dos institutos públicos são claramente mais politizados, não é por acaso que são dirigentes que chefiam serviços mais recentes onde a fragilidade estatutária do pessoal é maior e portanto o controlo político está aí mais facilitado.

E falando um pouco dos gestores públicos, tanto durante o Governo PS, como agora no Governo PSD-CDS vemos que se trata de um grupo mais jovem, portanto que não passou pelas carreiras tradicionais da administração pública, um grupo onde pesa menos o direito, onde pesam menos as carreiras tradicionais e onde se recorre muito mais ao recrutamento externo, isto é a pessoas que trabalham no sector privado. Há também maior formação em gestão e maior experiência de cargos políticos, e isto é muito significativo. Por exemplo, durante o Governo Durão Barroso 17% dos gestores que foram nomeados, publicitaram e pode haver mais que tinham exercido cargos políticos, em parte estes cargos podem servir para recompensar carreiras partidárias, carreiras públicas menos bem remuneradas que estas de gestor publico.

Em síntese, parece-me claro que se confirma a ideia de que há uma grande instabilidade no topo da administração pública ao nível dos lugares são poucos os dirigentes que cumprem os 3 anos que vigora o despacho de nomeação. No entanto essa forte instabilidade nos lugares é acompanhada por uma forte estabilidade de pessoas. Por exemplo, 70% dos directores gerais em exercício de funções, nomeados portanto pelo Governo António Guterres, tinham sido dirigentes no passado, e mais de metade tinha sido dirigente e nomeada politicamente pelo Governo cavaco silva e o mesmo se verifica, embora com menos intensidade no Governo PSD – CDS, 67% já tinham tido cargos dirigentes no passado, 40% já tinham exercido funções de topo de nomeação política durante o Governo António Guterres.

Quais são as grandes diferenças entre o Governo PS e o Governo PSD-CDS? Parece-me ter que ver essencialmente com um maior recrutamento externo, o Governo PSD-CDS recorre mais ao sector privado, 34% dos directores gerais são recrutados no sector privado quando no Governo de António Guterres eram apenas 11%. E isto faz algum sentido, tendo em conta o que são as características ideológicas dos diferentes Governos, este recrutamento no sector privado é de certa forma recomendado pelas teorias da nova gestão pública, que por sua vez tem sido conotada com o neoliberalismo, ideologia com a qual habitualmente se identifica o Governo PSD-CDS.

Por outro lado este Governo, pelo menos no tempo do primeiro-ministro Durão Barroso, revela também uma maior presença de antigos membros de gabinetes ministeriais, durante o Governo de António Guterres os gabinetes ministeriais não pareciam servir de trampolim para o acesso a altos cargos, pelo menos administrativos. Mas no Governo Durão Barroso o peso já é maior

e cerca de 18 % dos dirigentes passou por gabinetes ministeriais. Portanto de um modo geral, o recrutamento dos directores gerais parece algo condicionado a um grupo limitado de pessoas, as diferenças entre os Governos como vimos não são assim muito significativas. Um grupo limitado de pessoas quase todos funcionários públicos de carreira com ligações pessoais e políticas que depois de acordo com o peso da sua própria carreira ou do corpo a que pertencem vão estando mais abaixo, mais acima na hierarquia da administração pública, mas quase sempre em lugares dirigentes, o que vai um pouco ao encontro das teses de Marcelo Rebelo de Sousa que diz “a administração desempenhou entre nós o papel político de ponte de diálogo e factor de dirimissão de conflitos, de elemento de integração de dois universos políticos e eleitorais. O modelo português não é bem o de “job for the boys”, não é bem o da neutralidade política britânica é um modelo híbrido intermédio entre esses dois.

Apesar desta relativa autonomia da elite administrativa isto não significa que haja uma boa relação entre o Governo e a administração. Já se fizeram algumas entrevistas a antigos membros do Governo sobre esta matéria e eles por vezes entram nalgumas contradições, por um lado reconhecem que fizeram nomeações com base em critérios partidários, mas por outro, por exemplo um ex ministro entrevistado por Marina Costa Lobo diz “rodeei-me de assessores, substituindo os altos funcionários do ministério, procurei estabelecer reuniões com os directores gerais, mas não existia abertura suficiente, por conseguinte não confiava neles em matéria de decisão políticas. Ora isto é uma afirmação que ilustra bem, um problema de relacionamento entre Governo e administração e que ilustra também a tese que tenho procurado vindo a defender ao longo deste projecto de investigação que é, de que não podemos falar de uma administração pública, mas sim de duas administrações em matéria de relacionamento de Governo e administração.

Temos por um lado uma administração tradicional, na qual os Governos partidários não confiam mas na qual não mexem, e depois temos ao lado uma administração paralela, se quisermos uma administração íntima dos Governos, composta por gabinetes ministeriais mais alargados, por institutos públicos, por equipas de missão, nas quais os Governos partidários confiam. Perante este retrato e tendo em conta também os objectivos do congresso poderemos levantar aqui alguns problemas ao nível do topo da administração pública.

Parece-me haver um certo problema de renovação das pessoas dirigente, uma fraca mobilidade interministerial, um certo desequilíbrio entre recrutamento externo e o interno, e uma falta de clarificação entre os cargos de nomeação política, o que são cargos de carreira. Os partidos quando estão na oposição geralmente jogam muito com isto, e eu julgo que não beneficia ninguém e só prejudica a imagem do próprio sistema político, portanto o desejável seria, eu não sou muito favorável a consensos, fala-se de consensos para tudo e mais alguma coisa mas como estamos aqui a falar das regras do sistema político administrativo, acho que se devia terminar de uma vez por todas com esta discussão dos “job for the boys”, e tentar encontrar claramente uma solução ou um consenso em torno disto.