

PROFISSIONALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS DIRIGENTES DE TOPO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DE PORTUGAL

César Madureira

Introdução

O estudo da problemática das relações entre política e administração assume-se desde há muito como fundamental na interpretação e na compreensão das configurações político-administrativas dos Estados e, conseqüentemente, na aplicação das políticas públicas e na prossecução do interesse público (Behn, 1995, Madureira & Ferraz, 2010). De acordo com um conjunto alargado de autores, ao contrário do que se defende no plano teórico, esta relação Política-Administração e a atribuição de responsabilidades a cada uma das partes é, na prática, de difícil execução (Aberbach, Putman e Rockman, 1981; Bearfield, 2009). Contudo, nos nossos dias, o equilíbrio entre o exercício das competências técnicas da Administração e a legitimidade democrática conferida, pelo cidadão, aos políticos eleitos, assume-se consensualmente como condição obrigatória para o bom funcionamento das sociedades (Peters, 1987; Bearfield, 2009; Crenson, 2009).

Nas décadas de 80 e de 90 do século passado, modelos como o *New Public Management* (NPM) sugeriram que para que as Administrações pudessem responder com maior eficácia e eficiência às necessidades, cada vez mais alargadas e diversificadas, dos cidadãos teria que haver uma delegação de competências através da qual os dirigentes públicos pudessem gerir os seus organismos com maior responsabilidade e autonomia, sem a intervenção do poder político. Algumas das mais importantes medidas propostas pelo NPM consubstanciavam-se na profissionalização da gestão e na criação objectiva de medidas de desempenho mensuráveis (Hood, 1991). Não obstante, a prática veio demonstrar que a descentralização de poder sugerida por este paradigma, raramente se chegou a traduzir em medidas concretas, mantendo-se muitas vezes o controlo das decisões técnicas estratégicas para a Administração Pública no domínio do poder político (Madureira & Rodrigues, 2006).

Desta forma, independentemente das reformas administrativas levadas a termo nos Estados ocidentais e dos paradigmas por elas seguidas, continua-se hoje a assistir a uma intrusão do poder político na esfera administrativa, nomeadamente através da politização dos cargos dirigentes (de topo) na Administração Pública, contribuindo activamente para que estes não se profissionalizem e conseqüentemente não sejam avaliados através de critérios tecnicamente objectiváveis. Recorrendo ao caso português, o presente artigo propõe-se fazer uma reflexão sobre as causas e as conseqüências desta realidade.

1 - A legitimação do Poder Político no contexto da Democracia

A legitimação do exercício do poder político pelos Estados, através dos Governos eleitos democraticamente, é hoje aceite por quantos se debruçam sobre o estudo da ciência da administração. Contudo, apesar de, no contexto das democracias contemporâneas se procurar um equilíbrio entre a legitimidade democrática conferida pelo cidadão aos políticos eleitos e a legitimidade técnico-institucional da Administração, que assume a função da execução das políticas públicas (Peters, 1987; Bearfield, 2009; Crenson, 2009, Madureira & Ferraz, 2010) perdura ainda uma certa falta de clareza (quer por motivos ideológicos, quer por questões de ordem prática e organizacional) no que respeita às fronteiras a deverem ser estabelecidas entre o poder político e o poder administrativo.

Se é verdade que só o poder político pode estar munido de uma legitimidade que é conferida pelo voto popular, não é menos certo que a administração aparece como parte inalienável na ligação entre o Estado e a Sociedade. Como postulam Aberbach, Putnam e Rockman, (1981:225), “a formulação burocrática excessiva pode conduzir a uma crise de legitimidade, mas a formulação excessivamente política pressagia uma crise de eficácia”. Com efeito, poder-se-á até admitir que a sociedade poderá funcionar temporariamente sem um poder político instituído mas nunca sem uma administração (Machado, 1999). Em regra, esta deveria ser responsável pela execução das políticas públicas (previamente formuladas pelo poder político) seguindo os princípios da neutralidade e da universalidade nos seus propósitos de actuação. Contudo, e apesar da afirmação da neutralidade ideológica por parte dos burocratas, Moreira (1979) alerta para o facto de, enquanto corporação que defende os seus interesses, também a administração se poder tornar conservadora na defesa de valores políticos pré-instituídos que de alguma forma lhes possa ser favorável.

Embora a resistência à mudança seja muitas vezes protagonizada pelos próprios burocratas (leia-se dirigentes públicos) como forma de evitar a indefinição que estes processos implicam (Niskanen, 1994, Madureira, 2004), a conversão das administrações públicas, de entidades administradoras de processos, em organismos criadores de resultados, com a difícil tarefa de responder a um leque cada vez mais alargado de necessidades dos cidadãos, também eles cada vez mais críticos e com capacidade de participação cívica e social, leva a que se reequacione o papel dos diferentes actores (particularmente daqueles que detêm cargos de direcção), a sua responsabilidade, autonomia e autoridade nos processos de decisão dentro dos organismos públicos (Cigler, 1990). É nesta óptica que se deverá debater a questão da politização versus profissionalização dos cargos dirigentes no contexto da Administração Pública.

2 – Poder político e Administração Pública: a *confiança* como elemento de ligação

De acordo com Madureira e Ferraz (2010) existe uma herança muito forte do conceito que os autores anglo-saxónicos designam por *trust* (Page e Wright, 1999) e que poderíamos traduzir por confiança (política), que explica, em parte, a demora que se verifica no que concerne à profissionalização do pessoal dirigente nas administrações públicas. Esta realidade é verdadeira, não apenas, no contexto político-administrativo português mas também no resto dos países europeus e ocidentais em geral.

Com efeito, apesar das diferenças existentes entre as configurações político-administrativas dos diferentes estados, Peters (2001) e Page e Wright (1999) referem que, tanto os países representativos do modelo tradicional europeu, como os países que se enquadram no modelo britânico e americano (ver Quadro 1), seleccionam os seus dirigentes públicos com base em critérios de carácter predominantemente político.

Quadro 1 - Representatividade das macro-configurações político-administrativas

Macro-configurações administrativas	político-	Países representativos
Modelo tradicional europeu		França, Alemanha, Espanha, Portugal
Modelo britânico		Reino Unido, Nova Zelândia
Modelo americano		EUA

Ferraz (2008), adaptado de Shepherd (2007)

Ainda assim, Shepherd (2007) refere que, apesar dos critérios políticos assumirem um protagonismo na escolha dos líderes nas administrações públicas em geral, os modelos britânico e americano aproximam-se mais de modelos híbridos que procuram integrar, nos critérios para selecção de dirigentes públicos, valores como os da neutralidade e do mérito que caracterizam os sistemas mais profissionais, em linha com o modelo híbrido já apresentado por Aberbach e Rockman (1988) no fim dos anos 80 do século XX. Nos países que integram este modelo, o mérito dos dirigentes a seleccionar é aferido, pelo menos em termos formais, através de comissões independentes, pautadas por códigos de ética e de conduta que avaliam o perfil dos candidatos em função de critérios bem definidos e transparentes. Já o modelo tradicional europeu privilegia a selecção de dirigentes públicos provenientes de carreiras administrativas do funcionalismo público sendo estes nomeados, em comissão de serviço, por tempo determinado e pré-estabelecido. Finda essa comissão de serviço, os dirigentes podem, regra geral, voltar à sua carreira de origem (Bellier, 1993 e Rouban, 2004). Nestes casos, a escolha tende a assumir um cariz mais político, baseado em critérios que visam salvaguardar a confiança do poder político no dirigente seleccionado, o que contrasta com algumas características do modelo britânico e americano que procuraram, por via da institucionalização das funções de direcção, profissionalizar a direcção pública, através da introdução de mecanismos de gestão próximos dos propostos pelo NPM (Peters, 2001; Dowding, 1995; McSweeney, 2006).

No que concerne aos critérios de escolha dos dirigentes públicos nos países ocidentais, autores como Jensen & Knudsen (1999) referem que em países como a Dinamarca, no fim do século XX, a profissionalização dos dirigentes foi levada mais longe ainda. De acordo com estes autores, neste país, a modernização administrativa pode ser descrita 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 em competências profissionais e não em escolhas políticas. Apesar da sua relativa singularidade, este exemplo dá-nos conta da possibilidade de se estabelecerem alternativas aos modelos dominantes para a escolha dos dirigentes públicos.

Ao contrário do exemplo dinamarquês, o caso austríaco é exemplificativo de um país em que as nomeações dos altos dirigentes se fazem através de uma lógica de confiança. Não obstante, a ideia de que os altos funcionários que façam parte do partido no governo podem ter acesso mais facilitado aos cargos de topo pode estar errada. Com efeito, em países como a Áustria, onde tradicionalmente sempre existiu uma Administração Pública politizada, o próprio carácter desta politização apresenta novos contornos, uma vez que se assiste à escolha de dirigentes pelos ministros com base em critérios de lealdade pessoal mais do que partidária (Paige & Wright, 1999).

Depois de sucessivas vagas 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 Governance⁴ (Rhodes, 1997, 2000, Hood & Lodge, 2004), e independentemente das tendências políticas dos governos que conduziram estas reformas, existe um aspecto que parece incontornável na relação entre o poder político e as elites administrativas: o da “confiança”. De facto embora este conceito apresente interpretações diferentes por parte de distintos actores políticos e administrativos, ele reaparece recorrentemente na literatura sobre selecção de dirigentes.

No contexto português, no que aos dirigentes de topo da Administração Pública diz respeito pode observar-se uma forte instabilidade de lugares acompanhada por uma forte estabilidade de pessoas (Nunes, 2003, Teixeira, 2009). Ou seja, embora com as sucessivas mudanças de governos (sempre liderados por um dos dois maiores partidos – Partido Socialista (PS) ou Partido Social Democrata (PSD)), os dirigentes superiores abandonem os lugares que ocupam num determinado organismo público, acabam por voltar a essas mesmas funções dirigentes dentro de outros organismos do sector público.

3 – A necessidade de uma profissionalização da gestão na Administração Pública

Antes de abordar a questão da profissionalização no contexto da gestão pública importa que se defina o que se entende por tal. Para que possa ser assim considerado, este conceito encerra em si mesmo um conjunto de condições necessárias para a sua efectividade tais como um leque de conhecimentos especializados, o entendimento da natureza e do conteúdo do trabalho, uma diferenciação evidente das outras profissões e um comprometimento com a profissão que vá para lá do imediato (Kirkpatrick *et al*, 2005; Brewer & Walker, 2010). As revisões da literatura assumem, em regra, o conceito de Schon (1983) como consensual. De acordo com este autor a profissionalização resume-se a um “modelo de racionalidade técnica”. Noordegraaf (2007) acredita que este modelo almeja dois objectivos essenciais: o de poder estabelecer formas de controlo profissional, assim como o de conseguir um exercício profissional delimitado, com competências e regras próprias, o mais resguardado possível de interferências “não profissionais” provenientes do exterior. Acrescenta Noordegraf (2007:763) que “as pressões para a profissionalização podem ser percebidas como contraditórias”. Com efeito, as sociedades do conhecimento clamam por profissionais ao mesmo tempo que contribuem para a criação de barreiras à edificação de um profissionalismo forte. O caso da profissionalização dos funcionários públicos, mas particularmente dos seus dirigentes de topo, é disto exemplo. Dependendo inequivocamente da confiança de um

⁴ *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

poder político que dita as políticas públicas (Page & Wright, 1999), ao dirigente público devem ser exigidos resultados técnicos de um trabalho bem desempenhado. Confrontado com a dicotomia política/execução técnica, o dirigente encontra-se frequentemente confrontado com uma ambivalência comportamental que resulta da multi-dimensionalidade desta dicotomia. Evetts (2003) e Noordegraf (2007) defendem pois que o conceito de profissionalização não pode hoje ser visto de forma determinista. A profissionalização pura, que apenas admitia como “profissionais” os detentores de competências restritas e inquestionáveis, elencáveis em protocolos de circuito fechado (exemplo: médicos, engenheiros, advogados, juizes), pode hoje, dada a complexidade e a variedade funcional das sociedades modernas, dar lugar a uma profissionalização híbrida em que a *expertise* do profissional não pode ser isolada da de outros profissionais, *experts*, tomadores de decisões ou clientes/utentes. Este novo olhar sobre a profissionalização é tanto mais relevante em funções que encerrem em si mesmas relações de poder (ou hierárquicas) ambíguas como é o caso dos dirigentes públicos, especialmente dos dirigentes de topo.

Efectivamente, se por um lado a existência de um contacto estreito e, até, de uma dependência do poder político, é incontornável para os dirigentes superiores dos Organismos Públicos, nos dias de hoje, torna-se igualmente verdadeira a premissa de acordo com a qual estes dirigentes terão que ser avaliados profissionalmente, com base nos resultados atingidos, na eficácia, na eficiência e na qualidade dos serviços prestados pela organização que lideram, e porventura até, na satisfação dos cidadãos/utentes. A confiança (*trust*) como elemento único de apreciação na escolha dos dirigentes deixa pois de fazer sentido.

Independentemente do paradigma administrativo a ser seguido, os tempos modernos exigem uma Administração Pública que tenha responsabilidades objectivas nas tomadas de decisões sem que tenha que depender do poder político a cada passo da execução ou da avaliação das políticas públicas. Esta Administração Pública tem que se munir de instrumentos de resposta aos novos desafios trazidos pelas permanentes expectativas e exigências de cidadãos mais instruídos, informados e exigentes (Crenson, 2009; Speier, 2009). Desde a década de 90 do século passado que organizações internacionais como a OCDE (1995) têm alertado para a necessidade do sector público desenvolver:

- as competências de dirigentes e de funcionários (não só no domínio técnico como também no comportamental),
- a descentralização das cadeias de comando excessivamente centralizadas,
- a simplificação de regras e de procedimentos,
- a flexibilização atitudinal e comportamental de todos os agentes administrativos.

Tendo em conta estes aspectos e, recordando a “Estrutura e Dinâmica das Organizações” de Mintzberg (1982), então a Administração deverá tendencialmente transformar-se numa burocracia profissional, deixando para trás um percurso marcado sobretudo pelas características de uma burocracia mecanicista. A burocracia profissional representa uma “quase” ruptura com a tradicional configuração administrativa, subordinando-se à diversidade de um leque extenso de novos pressupostos.

Como o próprio Mintzberg (1982) postulou, a burocracia profissional nasce de um forte investimento no que concerne à socialização, à formação e ao desenvolvimento de competências: numa configuração organizacional deste tipo cada funcionário deverá 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 direcção e de gestão de uma forma mais aprofundada.

Não se pretende que a burocracia profissional abandone a sua configuração burocrática (a coordenação feita a partir do topo hierárquico, político, e os principais regulamentos mantêm-se), mas, ao contrário da burocracia mecanicista, nesta configuração estrutural a autoridade passa a ter por 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 dirigentes de topo. 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 (Carvalho et al, 2006). Os dirigentes não deverão isentar-se a este crivo de avaliação e, tanto quanto for possível, esta avaliação deverá ter consequências práticas em termos de gestão das carreiras de direcção.

Assim, e mesmo tomando em consideração que reputados autores como Page e 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 (Levy, 2009), 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*. Com efeito, tal como a legitimidade democrática exige que seja um governo eleito a governar, deverá ser a legitimidade profissional a pautar a escolha dos dirigentes de topo. Num contexto de profissionalização dos dirigentes, esta será mais sensível a critérios de ordem técnica e moral do que de ordem política ou extra-profissional.

A alteração do paradigma de selecção de dirigentes deverá estar em linha com a alteração dos paradigmas de administração. Tal não deverá, em caso algum, significar perda de legitimidade democrática pois, a tendencial profissionalização da alta direcção deverá ser controlada e condicionada por mecanismos como prémios e penalizações, atribuídos pelo poder político (ou a uma comissão que, mesmo detendo um estatuto de independência, a ele reportará) com impacto na carreira futura do dirigente, assemelhando-se assim a um modelo híbrido de *tipo ideal*, tal como o sugerido por Aberbach e Rockman (1988).

No que ao caso português diz respeito, diversos autores vêm afirmando a necessidade de uma profissionalização das mais altas funções hierárquicas da Administração Pública. Ferraz (2011) afirma a necessidade de que os cargos politizados da Administração dêem lugar a cargos profissionalizados que contribuam para assegurar o cumprimento do interesse público⁵. Contudo, os métodos a utilizar para o recrutamento de dirigentes profissionais não é consensual. Ao contrário de Inglaterra ou de França, onde existe por tradição uma formação a montante para aqueles que previsivelmente venham a desempenhar funções de relevo nas Administrações⁶, em Portugal a regra é a da escolha política. Ainda que as marcas de um *spoil system* estejam

⁵ Ver Jornal de Negócios, *Concursos não garantem despartidarização da Administração Pública*, 25-07-2011

⁶ A maioria dos dirigentes superiores ingleses estudaram em *Cambridge* ou *Oxford* enquanto em França passaram (quase) obrigatoriamente pelo curso da *École National d'Administration (ENA)*.

presentes, mais ou menos vincadamente, em todas as Administrações, a inventariação de um directório de competências *core*, tanto técnicas como comportamentais, poderia ser determinante para o estabelecimento de critérios na escolha dos dirigentes de topo para a Administração Portuguesa. Uma selecção com base em critérios profissionais, a par de uma avaliação do desempenho rigorosa, pode representar uma possibilidade para o preenchimento das vagas de alta direcção por pessoas profissionalmente íntegras e desvinculadas dos aparelhos partidários.

4 – A avaliação da gestão pública e dos dirigentes como fundamental num contexto de profissionalização

São inúmeros os autores que têm alertado para as idiosincrasias do meio organizacional e normativo no contexto dos organismos públicos, em função disso argumentando que toda e qualquer tentativa de avaliação individual de desempenho na função pública terá que ser sensível a estas particularidades (Van Thiel & Leeuw 2002; Katula & Perry, 2003; Dahrendorf, 2004; Villa, 2009; De Vries, 2010). Não obstante, desde 2004, com a implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública, a avaliação individual de desempenho passou a ser umas das linhas mestras da reforma administrativa em Portugal.

Apresentando-se como consensual e provado, o facto da Administração Pública portuguesa ter uma configuração onde continuam a preponderar as estruturas hierárquicas piramidais, com decisões e regras a serem ditadas no topo, diversos autores têm-se debruçado sobre a importância do papel desempenhado pelos dirigentes públicos de topo na modernização e na reforma das instituições públicas (Rocha, 2001, Madureira, 2004). Com efeito, para que um processo de reforma e de renovação possa ser efectivo, importa escolher os dirigentes com base em critérios objectivos, delegando-se neles tarefas, poderes mas também responsabilidade e autonomia reais, e esperando o cumprimento de objectivos/resultados concretos e passíveis de serem avaliados.

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 convencionado” 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. 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.

Segundo Teixeira da Cruz (1992:18), “o Director-Geral ou equiparado é o elo de ligação entre o governo e a função pública. É um cargo de confiança política e, portanto, a escolha será o método mais adequado, independentemente da formação académica específica que possa ter”. Hoje contudo, 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 que o mesmo seja feito para os dirigentes de topo).

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 consequentemente de o avaliar, 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, o lançamento em 2004 do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), tema sobre o qual se têm tecido inúmeras considerações sem que contudo haja ainda um estudo profundo de avaliação dos seus resultados, 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. É evidente que as suas fragilidades são ainda múltiplas, mas não é esse o cerne da nossa questão neste capítulo. Na presente análise importa-nos antes perceber: “Se os gestores públicos portugueses são avaliados pelos resultados da organização: porque não se estabelecem objectivos, metas e indicadores de desempenho para eles?”

Poderemos desdobrar-nos em respostas de cariz mais estatutário, funcional, empírico ou científico para justificar uma diferenciação nos instrumentos e nos métodos para avaliação do desempenho de Dirigentes de Topo (Directores-Gerais e Sub-Directores e equiparados)⁷. Na Secção II da Lei nº 2/2004 de 15 de Janeiro de 15 de Janeiro prevêem-se os “Princípios de Actuação” dos dirigentes. O artigo 3º descreve-nos a “Missão”, o artigo 4º os “Princípios Gerais de Ética” e o artigo 5º os “Princípios de Gestão”. No nº 1 deste artigo é mesmo aconselhado que os dirigentes devam “promover uma gestão orientada para resultados, de acordo com os objectivos anuais a atingir (...)”. A avaliação desta gestão por resultados é mais tarde parcialmente retomada no artigo 14º que mais não nos diz do que “O pessoal dirigente será avaliado em termos a definir em diploma próprio, tendo como objectivo a apreciação do desempenho nos respectivos domínios de responsabilidade.” A lei de 2004 mais não fez do que ajudar a perpetuar uma omissão relativamente à avaliação dos dirigentes de topo.

⁷Aproveita-se para esclarecer que actualmente na Administração Pública portuguesa, os dirigentes intermédios de 1º e 2º grau (directores de serviços e chefes de divisão) também são avaliados de acordo com as regras propostas pelo SIADAP.

Assim, só em 2005, a Lei nº51/2005 de 30 de Agosto vem apresentar novidades no que concerne à questão da avaliação dos titulares de cargos de dirigentes de topo da Administração Pública portuguesa. No nº 2 do artigo 14 prevê-se que “os titulares dos cargos de direcção superior do 1º grau são avaliados em função do nível de cumprimento dos objectivos fixados na carta de missão a que se refere o artigo 19º-A”.

Este artigo aditado à Lei nº 2 de 2004 tem a seguinte redacção:

“Artigo 19º-A - Carta de Missão”

1 – No momento do provimento, o membro do Governo competente e o titular do cargo de direcção superior do 1º grau assinam uma carta de missão, que constitui um compromisso de gestão onde, de forma explícita, são definidos os objectivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções.

2 – A carta de missão, pode ainda prever, em termos a regulamentar, a atribuição de prémios de gestão para o serviço ou organismo e ou para o titular do cargo, em função do progressivo cumprimentos dos objectivos definidos”

A Resolução de Conselho de Ministros nº 199/2005 refere também a importância da carta de missão do dirigente máximo de um organismo público, designadamente por dever agir enquanto elemento base norteador do estabelecimento de objectivos “em cascata” para os demais dirigentes do organismo assim como para os restantes trabalhadores.

Poder-se-ia dizer que em termos legislativos existe com esta lei, uma considerável evolução no que diz respeito à avaliação do patamar hierárquico mais elevado da Administração Pública. Com efeito, pouco sentido teria a existência de um SIADAP sem uma avaliação rigorosa do desempenho dos mais altos níveis de direcção. O encadeamento de objectivos, de metas e até de indicadores de desempenho só poderá ser possível num esquema de interligação e interdependência entre os desempenhos dos vários escalões hierárquicos.

Contudo, importa não perder de vista que a ausência de um factor sancionatório para os mais altos dirigentes, na assunção de que podem não cumprir os objectivos a que se propõem, emerge enquanto factor de injustiça relativa, quando apreciado pelo funcionário que nesta matéria tem condições de avaliação mais adversas. Por outro lado, torna-se claro que enquanto uma avaliação efectiva dos dirigentes públicos de topo não adquirir critérios que promovam uma objectivação dessa avaliação, a profissionalização dos mesmos não se poderá efectivar de uma forma rigorosa.

Conclusão

De acordo com a revisão da literatura e com a experiência recente, nomeadamente no que ao caso português diz respeito, torna-se evidente que a profissionalização e a avaliação de desempenho dos dirigentes, são aspectos chave na construção de uma reforma administrativa. Porém, esta tem-se mantido refém das mudanças de Governo, das nomeações de dirigentes que delas resultam, de

constantes alterações das leis e da proliferação de “filosofias” contraditórias no que à modernização administrativa diz respeito. Todos estes aspectos têm contribuído para que não se clarifique como devem ser utilizados, tanto a selecção como a avaliação de dirigentes num processo que vise uma reforma administrativa efectiva.

Ainda que aceitando a afirmação de Paige & Wright (1999), de acordo com a qual o factor “confiança” (política e/ou pessoal) está sempre na origem da escolha dos dirigentes em todos os países ocidentais, não deveremos ignorar o exemplo de outros países onde o fenómeno de *spoil system* é temperado por alguns critérios de uniformização no perfil técnico dos burocratas seleccionados. São disto exemplo o caso da Inglaterra e da França. Por outro lado, de referir que, a menos que a um sistema de selecção dos dirigentes possa estar associado um sistema de avaliação que defina com absoluta clareza os objectivos, as metas e os indicadores de desempenho dos dirigentes, mas também quais as consequências reais do mérito ou do falhanço do seu desempenho, não nos parece que a escolha de dirigentes possa ganhar qualquer tipo de objectividade.

Por fim, interessa perceber como deverá ser efectuada a avaliação de desempenho dos dirigentes de topo da Administração portuguesa. Como já ficou atrás demonstrado, pouco sentido teria um investimento numa avaliação de desempenho rigorosa do desempenho, sem que se tornassem claras quais as formas (ou métodos) de avaliação dos mais altos níveis de direcção. Com efeito, o cumprimento de objectivos em cascata (tal como aparece consagrado no SIADAP), só poderá ser possível num esquema de interligação e interdependência entre os desempenhos dos vários escalões hierárquicos. Para que o SIADAP possa funcionar de forma harmoniosa, na avaliação do desempenho de dirigentes e funcionários deverão então ser expressos com rigor, quais os direitos e deveres de cada um, quais os objectivos, metas e indicadores de desempenho, mas também quais as consequências reais do mérito ou do falhanço. Só assim a moralização e a produtividade da Administração Pública poderão ser asseguradas no contexto da reforma administrativa.

Referências bibliográficas

- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (1988), “Image IV revisited: executive and political roles”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 1, N.1, pp. 1-25.
- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press
- Bearfield, Dominic A. (2009), “What is patronage? A critical reexamination / Dominic A. Bearfield”, *PAR. Public Administration Review*, 69 (1), pp. 64-77.
- Behn, Robert D. (1995), “The big questions of public management”, *Public Administration Review*, 55 (4), pp.313-324.
- Bellier, Irène (1993), *L'ENA Comme si vous y étiez*, Paris, Éditions du Seuil.
- Brewer, G. A. e R. M. Walker (2010), Explaining variation in perceptions of red tape: a professionalism-marketization model, *Public Administration*, vol.88 (2) pp. 418-438.
- Carvalho, J., M. Fernandes, V. Lambert e I. Lapsley (2006), “Measuring fire service performance: a comparative study”, *International Journal of Public Sector Management*, 19 (2), pp. 165-179.

- Cigler, B.A. (1990), Public Administration and the Paradox of Professionalization, *Public Administration Review*, Vol.50, Nº6, pp-637-653.
- Crenson, Matthew A. (2009), Reviewed work: *Democracy and Public Administration* by Richard C. Box, *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 136-138.
- Dahrendorf, Ralph (2004), Avaliação de desempenho na Administração Pública, *Público* de 10 de Janeiro de 2004
- De Vries, M. S. (2010), Performance measurement and the search for best practices, *International review of Administrative Sciences*, Vol 76(2), pp-313-330
- Dowding, Keith (1995), "Policy-making: civil servants in the cross fire", *The Civil Service*, Londres, Routledge, pp.108-128.
- Evetts, J. (2003), The sociological analysis of professionalism, *International Sociology*, 18, pp-395-415.
- Ferraz, David (2008), *A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a Definição de Uma Política Integrada*, dissertação de mestrado, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.
- 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, Fórum Sociológico, *Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, Nº 5, pp-7-18, 1994.
- 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*, 69 (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
- Katula, M. & Perry, J.L. (2003), Comparative performance pay, in B. Guy Peters, & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, pp-53-61, London, Sage Publications.
- Kirkpatrick, I., Ackroyd, S., Walker, R.M. (2005), *The New Managerialism and Public Service Professions*, London, Palgrave Macmillan
- Lane, J.E. (1995), *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London, Sage Publications
- Levy, Alice (2009), "The Craft of Bureaucratic Neutrality-Is the Politics-Administration Dichotomy Dead?", *Public Administration Review*, Vol. 69, Nº 1, January | February, pp. 145-147.
- Machado, Eduarda (1999), *A relação entre políticos e burocratas: contributos para o seu estudo em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Universidade do Minho.

- Madureira, César, Ferraz, David (2010), As configurações político-administrativas e a selecção do pessoal dirigente na Administração Pública Portuguesa, *Sociologia Problemas e Práticas*, Nº63, CIES, ISCTE, pp-51-70.
- Madureira, César, Rodrigues, Miguel (2009), The evolution of civil servants' and managers' recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration, *Revista Portuguesa de Management*, Nº 2, Ano 2, pp-125-140.
- Madureira, César; Rodrigues, Miguel (2006), "A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem Organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa", *Comportamento Organizacional e Gestão*, Volume 12, nº2, Instituto Superior de Psicologia Aplicada (ISPA), pp-153-172.
- Madureira, César (2004), *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Edições INA.
- McSweeney, Brendan (2006), "Are we living in a post-bureaucratic epoch?", *Journal of Organizational Change Management*, 19 (1), pp. 22-37.
- Mintzberg, Henry (1982), *Structures et Dynamiques des Organisations*, Paris, Éditions d'Organisation.
- Moreira, Adriano (1979), *Ciência Política*, Lisboa, Bertrand.
- Mueller, D.C. (1979), *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University
- Moynihan, D. P. (2005), Goal-Based Learning and the Future of Performance Management, *Public Administration Review*, nº 65 (2), pp - 203–216
- Niskanen, William A.J. (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, England, Edward Elgar Publishing, Lda.
- Noordegraaf, Mirko (2007), From "Pure" to "Hybrid" Professionalism – Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains, *Administration & Society*, Volume 39, Number 6, pp-761-785.
- Nunes, Filipe (2003), "Os Directores Gerais. A elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional" in Freire, André; Pinto, António Costa (Orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Celta Editora, Oeiras.
- OECD (2005), *Modernising Government – The way forward*, OECD Publishing.
- OCDE (1995), *Managing Administrative Reform. A Case Study of Portugal (1976-1994)*, Public Management Occasional Papers, PUMA, Paris.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company.
- Page, E.C., e V. Wright (orgs.) (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States. A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford, University Press.
- Peters, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5ª ed., Londres, Routledge.

- Peters, B. Guy (1987), "Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making" em Jan-Erike Lane, *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, pp. 256-282.
- Peters, T., Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York, Harper and Row.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- Rhodes, R.A.W (2000), *Governance and Public Administration*, in *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Edited by Jon Pierre, Oxford University Press.
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rocha, J. A. O. (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rouban, L. (2004) "Politicization of the civil service in France: from structural to strategy politicization" em B. G. Peters e J. Pierre, *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, New York, Routledge, pp.1-2.
- Schedler, K. (2004), *Developing Performance indicators and measurement systems in public administration*, em *Strategies for Public Management Reform*, L. Jones, K. Schedler e R. Mussari (orgs.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, 13, Elsevier JAI.
- Schon, D. (1983), *The reflective practitioner*, New York, Basic Books.
- Shepherd, Geoffrey (2007), *Managing the Top Officials. Some International Experience*. [Manuscrito não publicado cedido pelo autor, a pedido, por e-mail em Abril de 2008].
- Speier, Jonathan Van (2009), "Citizen participation influencing public decision making: Brazil and the United States reviewed", *Public Administration Review*, 69, (1), pp. 156-159.
- Teixeira, Carla Cardoso (2009), *Administração Pública e Política: os limites da coexistência*, Tese de Doutoramento em Sociologia Política, ISCTE-IUL.
- Teixeira da Cruz, J.M. (1992), O recrutamento, a selecção e a avaliação dos dirigentes, *Revista Administração, Dirigentes e Técnicos do Estado*, Série 3, N°3, Maio-Junho.
- Van Thiel, S. & Leew, F.L. (2002), The performance paradox in the public sector, *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267-281
- Villa, Javier, Alvarez (2009), *El timo de la evaluación del desempeño*, <http://www.trabajadorespublicos.es/general/1022-el-timo-de-la-evaluacion-del-desempeno.pdf>

Referências da Imprensa

- Jornal de Negócios, *Concursos não garantem despartidarização da Administração Pública*, 25-07-2011