

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O IMPACTO DA CRESAP NA SELEÇÃO DE CARGOS DIRIGENTES NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SÍLVIA FREIRE GREGÓRIO DOS SANTOS

OUTUBRO - 2019

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O IMPACTO DA CRESAP NA SELEÇÃO DE CARGOS DIRIGENTES NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

SÍLVIA FREIRE GREGÓRIO DOS SANTOS

ORIENTAÇÃO:
PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO CORTEZ PEREIRA

OUTUBRO - 2019

AGRADECIMENTOS

Um especial agradecimento ao Prof. Doutor Paulo Trigo Pereira, pelo tema desafiante, pela dedicação e apoio neste percurso.

Igualmente agradeço ao Prof. Doutor João Andrade e Silva pelo empenho e boa disposição na preciosa ajuda com os dados.

À Presidente da CReSAP, Dra. Júlia Ladeira, pela disponibilidade e informação cedida.

Aos meus colegas de trabalho e amigos, Vanda Dores e Paulo Inácio, pelo reconhecimento e incentivo. À minha companheira desta e de outras viagens passadas e futuras, Marta Rosado da Fonseca, e à minha grande amiga Cláudia Mendes, pelas ideias, pelas palavras certas na hora certa, e pelo constante apoio.

Ao meu marido Nuno e aos meus filhos João e Maria, pela paciência e compreensão nesta dura etapa, a qual não teria sido possível ultrapassar sem o vosso carinho.

E aos meus pais, por acreditarem em mim.

RESUMO

Decorridos sete anos sobre a criação da CReSAP, enquanto instituição pública que visa promover um carácter mais profissionalizado e mais técnico, associado a um processo mais transparente, concorrencial e imparcial no recrutamento e seleção de dirigentes de topo, importa avaliar o seu impacto. O modelo CReSAP procura conciliar, por um lado, o objetivo de captar os melhores técnicos e profissionais e, por outro, conseguir deter a confiança (política) necessária para assegurar a continuidade das políticas públicas e dos programas definidos pelo Governo.

A dissertação pretende traçar o perfil de nomeação dos cargos dirigentes superiores da administração pública central, e avaliar em que medida a CReSAP teve um impacto no recrutamento e seleção dos dirigentes. As hipóteses que testamos são as do reforço da componente técnica e diminuição da componente política nas nomeações, em geral; do reforço da componente política na administração indireta do Estado, bem como a redução da desigualdade de género nas nomeações. Para tal, foi construída uma base de dados e efetuada uma caracterização demográfica, académica e profissional dos nomeados no XVIII e XXI Governos Constitucionais. Adicionalmente, desenvolveu-se uma metodologia para avaliar as dimensões técnicas e políticas que poderão estar na base das nomeações ocorridas num período anterior e posterior à CReSAP.

A evidência empírica sugere que a CReSAP poderá ter contribuído para o reforço da componente técnica nas nomeações de dirigentes, mas não para a diminuição da componente política. É sobretudo ao nível dos Institutos Públicos que se registam nomeações políticas, mas, ao contrário do esperado, os ministérios “políticos” não são os que apontam para maior politização das nomeações. As nomeações de dirigentes superiores do sexo masculino aparentam ter um carácter mais técnico, independentemente do grau dirigente, mas nos cargos de 2.º grau, são as nomeações do sexo feminino que demonstram maior carácter político. Um dado relevante é também o peso excessivo de nomeações em regime de substituição (cerca de três quartos) após a criação da CReSAP o que questiona um pouco a eficácia deste modelo. Os resultados sugerem possíveis melhorias no modelo de seleção de pessoal dirigente.

PALAVRAS-CHAVE: Dirigentes Públicos Superiores; Modelos de Recrutamento e Seleção; CReSAP.

ABSTRACT

After seven years of the creation of CReSAP, as a public institution that aims to promote a more professional and more technical character, associated with a more transparent, competitive and impartial process in the recruitment and selection of top managers, its impact needs to be assessed. The CReSAP model seeks, on the one hand, to reconcile the objective of capturing the best technicians and professionals and, on the other hand, to obtain the necessary (political) confidence to ensure the continuity of public policies and programs defined by the Government.

The dissertation aims to outline the nomination profile of top senior management positions of central public administration, and to assess the extent to which CReSAP had an impact on the recruitment and selection of officers. The tested hypotheses are that CReSAP strengthened the technical component and decreased the political component in top public appointments in general; strengthened the political component in indirect state administration (public institutes), as well as reduced gender inequality in appointments. In order to do this, it was built a database of public nominations and the study presents a demographic, academic and professional characterization, of the nominees in the XVIII and XXI Constitutional Governments. It was also developed a methodology to evaluate technical and political criteria that may underlie the nominations made before and after the creation of CReSAP.

Empirical evidence suggests that CReSAP may have contributed to strengthening the technical component in the appointment of leaders but not to the reduction of the political component. It is mainly at the level of public agencies that political nominations are relevant, but, contrary to expectations, “political” ministries are not the ones that suggest a greater politicization of nominations. Appointments of senior male officers appear to be more technical, regardless of the degree of leadership, but in the second-level positions (“Vice-Presidente” or “Sub-Director Geral), female appointments show the highest political character. A relevant fact is also the excessive weight (around three quarters) of appointments of leaders at the time already appointed temporarily as substitutes (“regime de substituição”) after the creation of CReSAP. The results suggest possible improvements in the managerial selection model.

KEYWORDS: Top Public Managers; Recruitment and Selection Models; CReSAP.

ÍNDICE

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	iii
Índice	iv
Índice de Tabelas	v
Índice de Figuras	vi
Siglas e Acrónimos	vii
1. Introdução	1
2. Recrutamento e Seleção de Dirigentes Públicos: uma revisão da literatura ...	3
2.1. Critérios Políticos vs. Critérios Técnico-Profissionais	3
2.2. Modelos de Recrutamento e Seleção	5
2.3. Reformas administrativas em Portugal, CReSAP e seleção de dirigentes	7
2.4. O processo atual de recrutamento e seleção em Portugal	9
2.5. O perfil do dirigente público superior em Portugal	11
3. Metodologia	12
3.1. A Base de Dados	13
3.2. Fontes de Dados	14
3.3. Hipóteses de Investigação	16
3.4. Indicador Político vs. Indicador Técnico	18
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	20
4.1 Perfil das Nomeações	20
4.1.1. Perfil Demográfico	22
4.1.2. Perfil Académico	24
4.1.3. Perfil Profissional	26

4.2. Testes de Hipóteses	28
5. Conclusão	33
Anexo I - Indicador Político	41
Anexo II - Indicador Técnico	42
Anexo III – Tabelas Auxiliares	43
Anexo IV – O Contexto Internacional	47

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Nomeações por tipo de Administração Central e Grau de Dirigente	21
Tabela II - Nomeações por Categoria de Ministério e Grau de Dirigente.....	21
Tabela III - Género por Grau de Dirigente Superior (%)	22
Tabela IV - Dirigentes Superiores (%) da Administração Central, por idade	23
Tabela V - Frequências de Idade.....	23
Tabela VI - Área da Licenciatura.....	25
Tabela VII - Instituição de Ensino da Licenciatura	25
Tabela VIII - Setor de Origem.....	26
Tabela IX - Carreiras Especiais	27
Tabela X – Experiência em Gabinetes e/ou em Cargos Eleitos	28
Tabela XI – Médias dos Indicadores, por tipo de Administração Central	30
Tabela XII – Médias dos Indicadores, por tipo de Ministério	31
Tabela XIII – Médias dos Indicadores, por género.....	31
Tabela XIV – Distribuição (%) das nomeações, por Quadrantes e por Género	32
Tabela XV - Regime de Substituição no Cargo, por tipo de Administração Central	43
Tabela XVI - Regime de Substituição no Cargo, por categoria de Ministério	43
Tabela XVII – Frequências de Género.....	43

Tabela XVIII - Dirigentes Superiores (%) da Administração Pública Central, por género	43
Tabela XIX – Frequências de Género, por tipo de Administração Central.....	44
Tabela XX – Frequências de Género, por categoria de Ministério.....	44
Tabela XXI - Grau académico por tipo de Administração Central.....	44
Tabela XXII - Grau académico por categoria de Ministério	45
Tabela XXIII – Tipo de Estabelecimento de Ensino da Licenciatura.....	45
Tabela XXIV - Formação Complementar por tipo de Administração Central.....	45
Tabela XXV – Formação Complementar por Categoria de Ministério	45
Tabela XXVI – Experiência na Administração Pública.....	46
Tabela XXVII – Experiência anterior no Ministério do cargo dirigente	46
Tabela XXVIII – Experiência de Dirigente Superior.....	46
Tabela XXIX – Experiência de Dirigente Intermédio	46

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Indicadores de carácter Político e de carácter Técnico-Profissional.....	18
Figura 2 – Nomeações por Indicador e por período.....	28
Figura 3 – Quadrantes dos Indicadores Técnico e Político, com base na mediana ..	32
Figura 4 - Nomeações Totais por Indicador e Género	32

SIGLAS E ACRÓNIMOS

- CADAP – Curso de Alta Direção em Administração Pública
- CAGEP – Curso Avançado de Gestão Pública
- CEAGP – Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
- CNP – Centro Nacional de Pensões
- CRE SAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública
- DRE – Diário da República Eletrónico
- DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público
- EPD – Estatuto de Pessoal Dirigente
- EPE – Entidades Públicas Empresariais
- FCT UCOIMBRA – Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra
- FCUL – Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa
- FDUL – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
- FORGEP – Formação em Gestão Pública
- GC – Governo Constitucional
- IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
- INA – Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
- IP – Instituto Público
- ISA – Instituto Superior de Agronomia
- ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (agora ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa)
- ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão (agora Lisbon School of Economics & Management)
- ISS – Instituto da Segurança Social
- IST – Instituto Superior Técnico
- NPM – New Public Management
- p.p. – pontos percentuais
- SAD – Seminário de Alta Direção
- SAP – Seminário de Administração Pública

O IMPACTO DA CRESAP NA SELEÇÃO DE CARGOS DIRIGENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por Sílvia Santos

1. INTRODUÇÃO

Durante os últimos anos, apesar das várias alterações legislativas quanto aos procedimentos de recrutamento e seleção de dirigentes superiores, que apontam para uma maior transparência e valorização das competências adequadas aos cargos a ocupar, tem sido frequente, quer na opinião pública, na comunicação social, ou até em debate político, a afirmação da predominância da influência política na seleção de nomeados para os cargos de topo da administração pública.

Decorridos sete anos sobre a criação da CReSAP, enquanto instituição pública que visa promover um carácter mais profissionalizado, mais técnico, associado a um processo mais transparente, concorrencial e imparcial no recrutamento e seleção de dirigentes de topo, torna-se de elevada importância avaliar sobre a sua atuação e eficácia. Os dirigentes superiores têm um papel fundamental no desenvolvimento e implementação das políticas públicas definidas pelo Governo, sendo a relação mais ou menos próxima entre as duas esferas, um tema pertinente de análise.

Desta forma, a dissertação pretende contribuir com informação relevante sobre o perfil de nomeação dos dirigentes superiores da administração pública central, e avaliar em que medida a CReSAP teve um impacto significativo no tipo de recrutamento e seleção.

Para tal, visa responder às seguintes questões essenciais de investigação:

- 1) Qual o perfil das nomeações de dirigentes superiores?
- 2) O modelo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores reforçou a componente técnico-profissional e diminuiu a componente política?
- 3) Existem diferenças quanto ao perfil das nomeações de dirigentes superiores na administração pública central antes e depois da implementação da CReSAP? Em que medida diferenças no tipo de cargo dirigente (administração direta vs. indireta), no género do nomeado, ou no tipo de Ministério são relevantes?

A metodologia adotada assenta na revisão de literatura e estudos empíricos anteriores para o caso português, bem como na construção de uma base de dados com variáveis de caracterização dos dirigentes nomeados, através da consulta das notas curriculares publicadas nos despachos de nomeação. Algumas dessas variáveis estiveram na base da construção de dois indicadores compósitos, que permitiram uma análise sobre o eventual impacto da CRESAP num reforço da componente técnica dos nomeados em detrimento da componente política.

Por forma a comparar o perfil de nomeação dos dirigentes superiores nos períodos anterior e posterior à CReSAP, os despachos de nomeação consultados reportam aos períodos do XVIII Governo Constitucional (de 26/10/2009 a 21/06/2011) e do XXI Governo Constitucional (desde 26/11/2015 a 31/07/2019)¹.

As principais referências portuguesas consultadas sobre a temática da seleção de dirigentes assentam essencialmente nos estudos de David Ferraz e Filipe Nunes, com investigação no âmbito da autonomia e politização dos cargos dirigentes de topo em Portugal, mas ambas são referentes a períodos anteriores à criação da CReSAP.

A dissertação encontra-se estruturada em cinco grandes capítulos. Após esta breve introdução ao tema, segue-se no capítulo 2, uma revisão literária e enquadramento legal sobre os modelos de recrutamento e seleção de dirigentes de topo em Portugal, bem como informação sobre a CReSAP e o seu papel neste processo².

Depois de um capítulo 3 dedicado à descrição da metodologia adotada, da criação de uma base de dados nova e das hipóteses em estudo, segue-se um capítulo 4 com a análise dos principais resultados, quer das variáveis originais analisadas, quer dos indicadores Técnico e Político das nomeações dos dirigentes.

Por fim, enumeram-se as principais conclusões do estudo, bem como alguns comentários de avaliação ao trabalho desenvolvido, e possibilidades de investigação futura.

¹ Data limite de nomeação destes cargos, pela publicação do decreto presidencial com a convocação de eleições de 06/10/2019, conforme o n.º 13 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2004 e demais alterações. Trata-se em ambos os casos de governos do Partido Socialista o que neutraliza o impacto de um eventual fator político, ou seja, isola-se o “efeito CRESAP” de qualquer outro eventual efeito partidário, o que existiria caso se tratasse de governos de cores políticas diferentes.

² Consultar [Anexo 4](#), dedicado aos modelos de recrutamento e seleção a nível internacional.

2. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DE DIRIGENTES PÚBLICOS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Os dirigentes públicos têm um papel crucial na prossecução do interesse público e na implementação e apoio das políticas públicas definidas pelos políticos eleitos. Assim, prestam, cumulativamente, um serviço ao Governo, à sociedade, aos próprios organismos e seus trabalhadores. Desta forma, levantam-se questões nas sociedades modernas sobre qual o melhor modelo de seleção de dirigentes de topo por forma a cumprir, por um lado, com o objetivo de captar os melhores técnicos e profissionais, com base no mérito, no rigor e na transparência, e, por outro, conseguir deter a confiança (política) necessária para assegurar a implementação das políticas públicas e dos programas definidos pelo Governo.

O presente estudo versa sobre a seleção de cargos dirigentes de topo, bem como, sobre se os critérios em que a mesma se baseia são de carácter essencialmente político ou técnico, sendo necessário, antes de mais, esclarecer em que consistem os referidos conceitos.

2.1. *Crítérios Políticos vs. Crítérios Técnico-Profissionais*

Ao nível mais simples, e de acordo com Peters e Pierre (2004), o conceito de politização é entendido como “*a substituição dos critérios de mérito por critérios políticos na seleção, retenção, promoção, recompensa e exercício do poder disciplinar na Administração Pública*”. No entanto, a politização deverá ser encarada num sentido mais lato, ou seja, também como forma de controlo na criação e implementação das políticas públicas, e não apenas relacioná-la com um sistema de distribuição clientelar e nepotista de cargos e posições de topo.

A seleção de dirigentes com base em critérios políticos, não se restringe à mera escolha com base em filiações político-partidárias ou em relações familiares, (ainda que também existam), mas é também baseada em escolhas relacionadas com *trust*, conceito que poderá ser traduzido por confiança política, na medida em que reduz os riscos associados a problemas de agência na relação entre políticos, por um lado, e dirigentes da

administração, por outro.³ A politização está muitas vezes associada ao fenómeno de *patronage*, que, segundo Silva (2013), deverá hoje ser entendida não apenas “*associada a motivações de recompensa por lealdades partidárias, com a distribuição de cargos nas estruturas da cúpula da administração pública a surgir como um mecanismo que permite compensar a incapacidade de implementação de políticas públicas*” (Silva, 2013: 130), mas também, e segundo a mesma autora, como um instrumento para o governo reforçar o seu papel no processo de políticas públicas, reduzir eventuais problemas de delegação de competências e assegurar a continuidade dos planos de governo.

Em suma, por critérios políticos na seleção de dirigentes deverão entender-se critérios baseados em confiança e controlo político, no seu sentido mais lato, ainda que possam advir problemas na Administração Pública de “*total dependência dos políticos e da sua vontade discricionária*”, conforme refere Pereira e Almeida (2019:7), bem como lógicas de *spoils system*, com a distribuição de cargos como recompensa pelos votos, passados e futuros.

A politização na seleção de dirigentes não é transversal a toda a Administração Pública. Segundo Gherghina, S. e Kopecky, P. (2016), a politização pode ocorrer em diferentes níveis, variar em diferentes setores do Estado e visar diferentes categorias das elites administrativas.

A seleção de carácter essencialmente técnico-profissional dos dirigentes da Administração Pública pressupõe uma seleção baseada em critérios essencialmente técnicos, de meritocracia, neutralidade e independência do poder político, pelo que muitos autores referem a “autonomia profissional” dos dirigentes.

Conforme defendido por Ferraz (2016), uma excessiva profissionalização ou legitimidade técnica poderá conduzir a uma excessiva burocratização da administração pública, demasiado centrada nos aspetos legais e formais, provocando resistência à inovação. Outro aspeto potencialmente negativo prende-se com a dificuldade do poder político em conduzir e implementar os seus programas e políticas públicas.

³ Os problemas de agência (risco moral e seleção adversa) existem quando as preferências do principal (Ministro) e do agente (Dirigente) não estão alinhadas e existe assimetria de informação entre ambos, de modo que o Dirigente pode usar em seu benefício pessoal essa vantagem de informação (ver Pereira 2008).

2.2. Modelos de Recrutamento e Seleção

Desde finais do século XIX que subsiste a discussão sobre qual a melhor configuração entre os domínios da política e da administração pública, e cada configuração revela características que se relacionam com os métodos de seleção dos dirigentes públicos.

A distinção entre tais modelos revela-se de alguma dificuldade, sendo que diferentes países se aproximam mais de um ou de outro modelo, mas tendo presente que não existem modelos “puros”.

Os modelos de recrutamento e seleção podem ser analisados segundo várias perspetivas. Do ponto de vista do recrutamento, Ferraz (2008) considera dois sistemas: um predominantemente fechado e outro predominantemente aberto. No primeiro caso, o dirigente típico tem geralmente uma longa carreira no seio da administração pública e a experiência adquirida é valorizada, nomeadamente em funções anteriores de direção. No segundo caso, o dirigente pode ou não ser recrutado externamente, com o objetivo de aumentar a concorrência e selecionar o melhor candidato. Ainda assim, o autor reconhece que mesmo neste modelo, a maioria dos dirigentes é proveniente do interior da administração pública.

Sobre a tipologia de emprego público, Ferraz (2008) aponta três modelos: o sistema de carreira, como foi o exemplo dos Secretários Permanentes do Reino Unido, no passado; o sistema de carreira baseado no posto, em que os dirigentes ocupam um lugar correspondente a um posto, mas têm de fazer parte de uma carreira de direção; e o sistema baseado no emprego, em que os dirigentes exercem funções baseadas num posto, em comissão de serviço, não integrado em qualquer carreira.

Tendo em conta os critérios de seleção, podemos encontrar três tipologias: um modelo político, em que os dirigentes são selecionados com base em critérios de confiança política ou pessoal, cabendo ao membro do Governo, de forma discricionária, nomear o dirigente; no extremo oposto, encontra-se o designado modelo profissional ou de mérito, que visa a independência e neutralidade da administração face ao poder político, com valorização do mérito e da eficiência, sendo a escolha baseada em critérios predominantemente técnicos e profissionais; e um modelo híbrido ou misto, designado de *western model* pela literatura para a maioria dos países ocidentais, conforme referido

em Madureira e Ferraz (2010: 53), o qual assenta quer em critérios políticos, quer em profissionais, mas as regras são pré definidas por lei.

Madureira e Ferraz (2010) defendem o modelo híbrido do tipo ideal, sugerido por Aberbach e Rockman (1988), “*no qual os dirigentes devem ter a capacidade de servir o governo com os seus conhecimentos técnicos e, simultaneamente, serem politicamente capazes*”. Tal significa que deverá haver uma plena convergência entre o conhecimento técnico e as opções políticas definidas.

Nunes (2012) e Ferraz (2016) efetuaram estudos empíricos sobre a seleção de dirigentes de topo em Portugal, e versaram sobre a maior ou menor aproximação ao modelo político ou de autonomia profissional. E ambos concluíram que, apesar de algumas evidências que apontam para focos de seleção baseada em critérios políticos, na generalidade, a seleção é efetuada com base em critérios essencialmente técnico-profissionais.

Para tal, selecionaram um conjunto de indicadores que consideram associados a critérios políticos ou de carácter técnico-profissional na seleção de dirigentes. Por exemplo, Nunes (2012) identifica como indicadores de politização, a chegada a cargos dirigentes de topo em idade muito jovem, com percursos profissionais desenvolvidos no setor privado, a falta de experiência dirigente, o acesso a cargos dirigentes em determinados momentos políticos, a passagem por gabinetes ministeriais, o exercício de cargos políticos ou eleitos, em especial na administração local, e a filiação político-partidária.

O mesmo autor considera que o recrutamento predominantemente interno, carreiras longas desenvolvidas no seio da administração pública, muitas vezes desenvolvidas no próprio ministério do cargo a ocupar, com alguma experiência anterior de dirigente (pelo menos ao nível das direções intermédias), e com grande peso das carreiras especiais na seleção, são fortes indicadores de uma escolha baseada em critérios técnicos e profissionais. Ferraz (2016) ainda acrescenta a este último conjunto de indicadores, a formação técnica especializada adequada ao cargo a exercer.

No entanto, tal poderá não ser necessariamente verdade. Em alguns casos, dirigentes com longas carreiras na administração pública, ocuparam várias vezes cargos em gabinetes ministeriais, alternando entre estes e cargos dirigentes na administração pública

(intermédios ou superiores). Ou seja, existe uma espécie de troca constante entre gabinetes e cargos dirigentes, o que demonstra uma seleção com carácter essencialmente político.

2.3. Reformas administrativas em Portugal, CRE SAP e seleção de dirigentes

Os anos 80 e 90 do século passado foram marcados por uma série de reformas administrativas, em parte influenciadas pela crescente influência dos modelos gestionários, nomeadamente do *New Public Management* (NPM). Estes modelos assentavam na descentralização, desregulação e delegação de competências, bem como na aproximação da gestão pública à gestão privada, marcada pela eficiência e avaliação.

Dada a recessão económica e consequentes défices orçamentais excessivos, foi necessário implementar medidas de contenção da despesa pública, reduzir o papel do Estado e melhorar o desempenho da Administração Pública.

“Para que o cumprimento dessas premissas pudesse ser factual havia necessidade de gestores públicos com maior liberdade de ação, mas, igualmente, mais suscetíveis de serem avaliados pelo poder político, não com base na confiança política, mas antes nas competências detidas ou adquiridas e, sobretudo, nos resultados profissionais alcançados” (Madureira e Ferraz, 2010: 56).

Uma das reformas consistia exatamente em dar maior autonomia aos dirigentes da Administração Pública face ao poder político eleito, devendo o seu recrutamento, seleção e avaliação basear-se exclusivamente em critérios de competências técnicas e profissionais. Ou seja, o mérito deveria prevalecer face aos interesses políticos.

Até há poucas décadas, Portugal mantinha um modelo de seleção de dirigentes superiores baseado no provimento por período vitalício (ainda que em 1999⁴ se instituíssem as comissões de serviço de 3 anos, elas eram renováveis sem limite). A escolha era feita entre indivíduos licenciados, com ou sem vínculo à Administração Pública, que fossem detentores de aptidão e experiência profissional para o exercício das respetivas funções. Passou a ser obrigatória a publicação em Diário da República dos despachos de nomeação, devidamente fundamentados, com anexação do currículo.

⁴ Lei 49/99, de 22 de junho.

Em 2004, o novo EPD - Estatuto do Pessoal Dirigente (Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro), passou a exigir que o recrutamento de dirigentes superiores tivesse em conta também a competência técnica e a formação adequadas, para além da aptidão e experiência, já exigidas anteriormente. Com esta nova lei, limitam-se as renovações das comissões de serviço (a um máximo de três), e impossibilita-se o provimento do dirigente no mesmo cargo antes de decorridos três anos. As nomeações para cargos de direção superior passaram a estar vedadas no período que medeia entre a demissão do Governo ou convocação de eleições para a Assembleia da República, e a confirmação parlamentar do Governo recém-nomeado.

Em 2011, o XIX Governo Constitucional aprova a Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que veio alterar os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento dos dirigentes públicos superiores, passando a ser obrigatórios concursos para o efeito, dirigidos por uma nova instituição independente, a CReSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, com o objetivo de profissionalizar a administração pública de topo. Com a nova Lei, altera-se igualmente a duração da comissão de serviço de 3 para 5 anos, apenas renovável uma vez, não podendo exceder 10 anos consecutivos.

*“A CReSAP tem por missão avaliar candidatos a cargos de direção e gestão de topo na Administração Pública, assegurando essas funções com independência, isenção, rigor, transparência e equidade no sentido da promoção do reconhecimento do mérito profissional, da credibilidade e do bom governo.”*⁵ Desta forma, é responsável pelo recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da administração central do Estado, abrangidos pelo disposto nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, ou para cargos equiparados. Tem ainda por missão a avaliação dos currículos e da adequação das competências das personalidades indigitadas para exercer cargos de gestor público ou a este equiparado.

O júri dos procedimentos concursais para cargos dirigentes superiores é composto pelo Presidente da Comissão, um Vogal permanente e um não permanente, em exercício de funções em órgão ou serviço integrado na orgânica no Ministério a que respeita o

⁵ Site da CReSAP, retirado em 02 de maio de 2019: <https://www.cresap.pt/sobre/visao-missao-valores>

procedimento, mas não coincidente. O júri coopta um quarto elemento da bolsa de peritos, também em exercício de funções em órgão ou serviço integrado no mesmo Ministério, mas não coincidente com o do procedimento em causa.

O Presidente e os Vogais permanentes são providos, após audição pela Assembleia da República, por Resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela Administração Pública, em regime de comissão de serviço, por um período de 5 e 4 anos, respetivamente. Os vogais não permanentes são designados por um período de 3 anos.

2.4. O processo atual de recrutamento e seleção em Portugal

A administração central do Estado português é composta pela administração direta e indireta. A administração direta integra “*os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo*”⁶. É constituída por serviços centrais ou periféricos (direções-gerais ou regionais), alguns de apoio técnico (secretarias-gerais ou gabinetes), outros de controlo, auditoria e fiscalização e serviços de coordenação intra ou interministeriais. Estes serviços têm, em geral, apenas autonomia administrativa. A administração indireta integra as entidades públicas, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira (a última, na maioria dos casos). A administração indireta do Estado compreende nomeadamente os Institutos Públicos (IPs) e as Entidades Públicas Empresariais (EPEs). As Universidades integram a administração indireta do Estado revestidas na natureza de serviços personalizados, desde que não sejam Fundações de direito privado. “*Os institutos públicos só podem ser criados para o desenvolvimento de atribuições que recomendem, face à especificidade técnica da atividade desenvolvida, designadamente no domínio da produção de bens e da prestação de serviços, a necessidade de uma gestão não submetida à direção do Governo.*”⁷

A administração pública portuguesa compreende ainda a administração autónoma do Estado, agrupada pela administração regional e local, assim como as Associações públicas.

⁶ Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

⁷ Art.º 8 da Lei n.º 3/2004.

O presente estudo apenas incide sobre a seleção dos dirigentes públicos da administração pública central portuguesa, direta e parte da administração indireta⁸, mais especificamente, dos cargos de direção superior, ou seja, cargos de diretor-geral, secretário-geral, inspetor-geral e presidente (de 1.º grau), e subdiretor-geral, secretário-geral-adjunto, subinspetor-geral e vice-presidente (de 2.º grau). O recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior encontram-se regulados no EPD, mais em específico nos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, revista pela Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

Atualmente, os dirigentes superiores são recrutados através de procedimento concursal, de entre indivíduos com licenciatura concluída há pelo menos 10 ou 8 anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1.º ou 2.º grau, com ou sem vínculo na administração pública, com competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções. Cabe à CReSAP conduzir tais procedimentos concursais. No entanto, a iniciativa cabe ao membro do governo com poder de direção ou superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão que integra o cargo a preencher.

A CReSAP elabora uma proposta de perfil, a qual encaminha ao membro do governo, que tem 20 dias para homologar ou propor alterações, mediante fundamentação expressa. Cabe também à CReSAP definir as metodologias e os critérios técnicos a aplicar no processo de seleção dos candidatos, nomeadamente as competências exigidas⁹. Segue-se a publicitação do procedimento concursal pelo período de 10 dias.

O processo de recrutamento é composto por uma avaliação curricular e entrevista (esta última apenas aos seis melhores classificados no âmbito da avaliação curricular). De acordo com Bilhim (2012), as boas práticas recomendam que o n.º de entrevistas seja o dobro do n.º de candidatos a selecionar. A CReSAP elabora uma *short-list*, com os três candidatos melhor pontuados, ordenados alfabeticamente, e a mesma é enviada ao membro do Governo que desencadeou o processo, ao qual cabe selecionar um dos

⁸ Apenas foram analisadas as nomeações referentes a cargos de direção superior dos institutos públicos, dado que nos restantes organismos da administração indireta do Estado (EPEs), não obrigam a concurso público, tal como nos órgãos e entidades administrativas independentes, ainda que na maioria destes casos, a CReSAP tenha de efetuar um parecer sobre o candidato a designar.

⁹ Competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão.

candidatos que conste na referida lista, tendo o prazo máximo de 45 dias a contar da data do seu recebimento, para dar provimento por despacho ao cargo de direção superior, em regime de comissão de serviço, por um período de 5 anos, renovável por igual período, não podendo ultrapassar, na sua globalidade, os 10 anos consecutivos no mesmo cargo do respetivo serviço.

Nos casos dos procedimentos concursais em que não exista um número suficiente de candidatos ou em que o mesmo fique deserto, deve a CReSAP proceder à repetição do aviso de abertura do mesmo procedimento concursal, e caso se repita o resultado, pode o membro do Governo proceder a recrutamento por escolha, de entre os indivíduos que reúnam o perfil definido, e sujeitos a avaliação pela CReSAP, mas não vinculativa, conforme o n.º 9 do artigo 19.º do atual EPD.

É importante ainda ter presente que, nos casos de ausência ou impedimento do titular do cargo por período superior a 60 dias, ou em caso de vacatura do lugar, é possível a designação em regime de substituição, efetuada pela entidade competente. No entanto, “*a substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar, salvo se estiver em curso procedimento tendente à designação de novo titular.*” (n.º 3 do art.º 27.º do EPD).

2.5. O perfil do dirigente público superior em Portugal

Ainda que a opinião pública portuguesa teça fortes críticas aos processos de nomeação das “*elites administrativas*”¹⁰, nas quais se integram os dirigentes públicos superiores, processos esses acusados da prevalência de critérios políticos face a critérios técnico-profissionais, é possível encontrar alguns estudos empíricos (poucos) sobre o seu perfil em vários períodos da democracia portuguesa, que não corroboram tais afirmações. Segundo Nunes (2012), não existe um perfil dos dirigentes de topo totalmente politizado e transversal a toda a administração do Estado. Nas “*elites administrativas*” portuguesas no período de 1999 a 2009, “*prevalece em Portugal um padrão de autonomia profissional na administração direta do Estado, embora se mantenham traços de uma certa politização clientelar na administração territorial*” (Nunes, 2015: 104).

¹⁰ Este termo é utilizado na literatura para cargos de topo na administração do Estado, no sentido mais lato. Inclui dirigentes, gestores e equiparados, e, por vezes, os responsáveis dos gabinetes dos membros do Governo.

De acordo com os estudos do caso português (Nunes, 2012; Ferraz, 2016; Pereira, 2015), os dirigentes de topo são essencialmente do género masculino, de idade superior a 50 anos, com elevadas qualificações académicas e, na grande maioria dos casos, com longas carreiras na administração pública, muitos inclusive, do próprio ministério do cargo a ocupar. As carreiras especiais são consideradas como uma fonte privilegiada de recrutamento (como são os casos dos médicos, docentes, diplomatas, etc.). No entanto, Nunes (2012) reconhece que existem outras lógicas de recrutamento na administração central mais politizadas, nomeadamente no acesso aos gabinetes ministeriais e nos institutos públicos, bem como nas direções regionais dos ministérios.

A Lei n.º 26/2019, de 28 de março, vem estabelecer o regime de representação equilibrada entre homens e mulheres no pessoal dirigente e nos órgãos da Administração Pública, exigindo a proporção de 40% de pessoas do mesmo sexo como limiar mínimo de representação. Desta forma, a CReSAP tem de ter em conta este objetivo na composição da *short-list* para provimento dos cargos dirigentes superiores, sempre que o conjunto de candidatos selecionados assim o permitir, de acordo com o perfil pretendido.

Pita (2016:11) e CReSAP (2015:75) referem que, apesar da elevada presença de mulheres, quer na administração pública global, quer em cargos de direção intermédia, o mesmo não acontece em cargos de direção superior. No entanto, segundo os dados da CReSAP de 2018, existe um maior equilíbrio de género nos candidatos designados para dirigentes superiores, face a 2015.

Ainda que exista alguma investigação no âmbito do perfil e seleção dos dirigentes públicos superiores em Portugal, a maioria incide sobre períodos anteriores à criação da CReSAP, pelo que o presente estudo pretende contribuir para uma maior informação e debate sobre uma temática transversal a toda a administração pública, e, em última instância, a toda a sociedade.

3. METODOLOGIA

O principal objetivo do presente estudo é avaliar em que medida a CReSAP alterou o perfil das nomeações de dirigentes superiores da administração pública portuguesa. Para responder às questões de investigação enunciadas na Introdução desenvolveu-se a metodologia que será explanada neste capítulo.

O âmbito de análise em estudo restringe-se unicamente às nomeações daqueles dirigentes superiores da administração pública central, direta e indireta, em que, como referido, cabe à CReSAP a função de apreciação concursal de candidatos a cada cargo de direção e à seleção de uma lista restrita de três candidatos, um dos quais a ser nomeado politicamente.

A metodologia adotada baseia-se na revisão de literatura e de estudos académicos para o caso português, bem como na construção e análise de uma base de dados com variáveis de caracterização sobre o perfil demográfico, académico e profissional dos dirigentes superiores nomeados. Algumas dessas variáveis foram utilizadas na construção de indicadores de seleção com carácter essencialmente político ou com carácter essencialmente técnico-profissional. A partir daqui desenvolvem-se hipóteses teóricas testadas empiricamente.

3.1. A Base de Dados

A base de dados foi construída a partir da consulta dos despachos de nomeação e respetivas notas curriculares de dirigentes superiores da administração pública central portuguesa. De forma a proceder a uma análise comparativa de um período anterior e outro posterior à criação da CReSAP, os despachos analisados incidem apenas em nomeações do XVIII Governo Constitucional (de 26/10/2009 a 21/06/2011) e do XXI Governo Constitucional (de 26/11/2015 a 31/07/2019¹¹), referindo-se aos períodos pré e pós CReSAP, respetivamente.

A escolha destes dois períodos prende-se com o facto de ambos se referirem a governos do mesmo partido (Partido Socialista), evitando, de alguma forma, a inclusão de mais determinantes à nossa análise, como poderá ser o caso da variável partido político no Governo.

Desta forma, a população alvo em estudo são as nomeações de dirigentes públicos superiores, de 1.º e 2.º grau, da administração central portuguesa, abrangidos pelo EPD,

¹¹ Tendo em conta que o decreto presidencial com a convocação de eleições para a Assembleia da República data de 01 de agosto de 2019, os despachos em análise do XXI G.C. referem-se a nomeações até 31 de julho de 2019, data limite de designação de cargos de direção superior até à nova investidura parlamentar, de acordo com o n.º 13 do artigo 19.º da Lei 2/2004, de 15 de janeiro e demais alterações.

ocorridas no período do XVIII e XXI Governos Constitucionais, de ora em diante, e para simplificação, designados de período pré e pós CReSAP.

É necessário esclarecer que se trata de um estudo exploratório, com base numa população (e não uma amostra) previamente definida para os períodos em causa, não podendo ser efetuada uma extrapolação à população total de dirigentes superiores, nem tão pouco servir para estabelecer quaisquer relações causais relacionadas com a criação da CReSAP.

3.2. Fontes de Dados

Os despachos de nomeação pré CReSAP foram consultados no Diário da República Eletrónico (DRE), através da pesquisa avançada, nos atos de 2.a Série, na tipologia de despachos, utilizando os termos “nomeação”, “2/2004” e “superior”. Importa realçar as dificuldades encontradas na pesquisa avançada, dado que muitos dos casos listados não se referem a nomeações, ou referem-se a dirigentes intermédios, ou a casos de nomeação em regime de substituição. Em suma, a pesquisa não é cumulativa nos termos a pesquisar, dificultando o objetivo pretendido. Acresce o facto dos despachos de nomeação não terem um formato de texto comum, variando os termos utilizados, inclusive no sumário, que em muitas situações não se consegue diferenciar de imediato se se trata de uma nomeação em comissão de serviço ou em regime de substituição.

A consulta dos despachos de nomeação pós CReSAP foi efetuada através do seu site institucional, com confrontação das listagens de nomeações que constam nos Relatórios de Atividades. No site também é possível consultar as propostas de designação (*short-list*), referentes a cada processo. No entanto, existe igualmente alguma dificuldade na consulta por esta via, dada a não existência de uma ordem específica dos despachos, estando alguns ausentes ou indisponíveis (assim como algumas *short-list*). Os despachos de nomeação do ano de 2016 também não estavam disponíveis no site à data da recolha de dados, e não existe relatório de atividades para esse ano, pelo que se optou pela consulta ao DRE, após uma listagem cedida pela CReSAP. No final da pesquisa via site da CReSAP, foi efetuada uma verificação dos despachos de nomeação já analisados, através das listagens da pesquisa avançada do DRE, verificando-se que os mais recentes também não se encontravam no site.

A análise foi efetuada entre dois grupos distintos de dirigentes superiores: os da administração direta e os da administração indireta, bem como, por áreas governativas a que pertencem os cargos providos, que derivam da agregação de diferentes ministérios, método utilizado noutros estudos empíricos anteriores, com base na abordagem de Freitas do Amaral (1991)¹².

No total, foram consultados 244 despachos de nomeação de dirigentes superiores, dos quais apenas 212 se referem a comissões de serviço, sendo os restantes referentes a nomeações em regime de substituição (2 no período pré CReSAP¹³ e 30 no pós CReSAP). Apenas foram analisados os despachos de nomeação em comissão de serviço, e todos os referentes ao período pós CReSAP resultaram de procedimentos concursais, ainda que existam 6 situações que se concretizaram no recrutamento por escolha pelo membro do Governo em causa, por se tratarem de casos em que, após a repetição do procedimento concursal, o mesmo se manteve deserto ou com n.º insuficiente de candidatos, tendo a CReSAP apenas efetuado a avaliação do escolhido, mas não vinculativa.

Foram ainda consultados outros despachos de nomeação que resultaram de procedimentos concursais via CReSAP, mas que não foram tidos em conta na nossa análise por se não se tratar de cargos de direção superior, como são os casos dos referentes a Centros Distritais do ISS, IP, do CNP e das delegações regionais do IEFPP, IP. Estes cargos obrigam a recrutamento por procedimento concursal através da CReSAP, mas são cargos de direção intermédia. Também foram excluídas todas as situações que não pertencem ao nosso âmbito de análise, como são os casos dos responsáveis das Estruturas de Missão, órgãos consultivos ou despachos de nomeação que se enquadram nas exceções previstas no n.º 5 do artigo 1.º da Lei 2/2004, de 15 de janeiro, como são os casos dos

¹² Freitas do Amaral (1991) define que as funções do Estado assentam nos ministérios, os quais podem ser agrupados em cinco categorias: ministérios políticos, militares, económicos, sociais e técnicos. Os ministérios políticos detêm as funções de soberania do Estado (Administração Interna, Justiça e Negócios Estrangeiros). Os ministérios militares, a função de Defesa Nacional (Marinha, Exército e Força Aérea). Os ministérios económicos superintendem assuntos de carácter económico, financeiro e monetário (Finanças, Plano, Agricultura, Comércio e Indústria). Os ministérios sociais intervêm em assuntos de natureza social, cultural e do trabalho (Educação, Cultura, Ciência, Juventude, Desporto, Saúde, Trabalho e Segurança Social). Os ministérios técnicos promovem o desenvolvimento das infraestruturas e grandes equipamentos coletivos (Obras Públicas, Habitação, Urbanismo, Ambiente, Transportes e Comunicações). Dados os poucos casos referentes a ministérios militares, houve uma junção dos mesmos aos ministérios políticos.

¹³ Neste período, este regime era utilizado para situações de impedimento temporário do pretendido para a comissão de serviço.

dirigentes superiores das forças militares, de segurança ou de gestão de serviços prisionais, que resultam em nomeações diretas, sem recurso a procedimento concursal.

A base de dados compreende informação para o total de 212 nomeações de dirigentes superiores, referentes a ambos os períodos, sendo 75 do período pré CReSAP (35%) e 137 do período pós CReSAP (65%). Das 212 nomeações, 122 referem-se a cargos dirigentes superiores da administração direta do estado (58%) e 90 da administração indireta (42%). As nomeações foram ainda distinguidas por grau de dirigente superior, em que 85 são de 1.º grau (40%) e 127 de 2.º grau (60%). Relativamente aos cargos providos por categoria de ministério, 74,5% referem-se a nomeações de ministérios económicos e sociais (com igual n.º de nomeações), sendo os restantes 25,5% referentes a nomeações de ministérios políticos ou técnicos.

Para a caracterização do perfil das nomeações dos dirigentes superiores (1.ª questão de investigação), foi efetuada uma análise descritiva a diversas variáveis, tais como género, idade, habilitações académicas e formação complementar, carreira de origem, experiência anterior de dirigente, e experiência em gabinetes ministeriais ou em cargos de eleição.

3.3. Hipóteses de Investigação

Após a caracterização demográfica, académica e profissional dos dirigentes superiores nomeados, foi efetuada uma análise sobre as questões centrais de investigação propostas no presente estudo, que versam sobre o perfil da seleção dos dirigentes e do eventual efeito da CReSAP nessa seleção. Desta forma, foram formuladas várias hipóteses, com base na literatura e investigação empírica consultada. Foi igualmente analisada uma hipótese referente à questão de género nos cargos dirigentes.

H1: a CReSAP promoveu o reforço da componente técnica e a redução da componente política na seleção de dirigentes públicos superiores.

Conforme já referido no capítulo 2, a criação da CReSAP teve como principais objetivos alcançar um maior rigor e transparência nos processos de recrutamento e seleção dos dirigentes superiores, aliado a um processo de escolha com base no mérito e em características essencialmente técnicas, e não políticas. Desta forma, é expectável que, com a CReSAP, a seleção de dirigentes superiores seja efetuada com maior carácter técnico e profissional e menos com carácter político.

H2: o perfil das nomeações dos dirigentes públicos superiores na administração indireta do Estado aponta para uma seleção com *maior* componente política face à administração direta e para uma seleção com *menor* componente técnica quando se compara, respetivamente, as nomeações nos dois tipos de administração.

No fundo trata-se de duas sub-hipóteses. Uma, é tentar validar os resultados de estudos empíricos anteriores para o caso português, tais como Ferraz (2016) e Nunes (2012), que mostram que a seleção baseada em critérios essencialmente políticos está mais presente em organismos da administração indireta do Estado, face à administração direta. Uma segunda sub-hipótese é que os dirigentes dos serviços integrados do Estado (administração direta) tenham um perfil mais técnico.¹⁴

Assim, importa verificar, se o modelo de seleção é transversal a toda a administração pública central, ou se existem diferenças quanto aos critérios de seleção dos dirigentes superiores entre a administração direta e indireta. É igualmente importante a análise das potenciais diferenças que possam existir entre os períodos pré e pós CRE SAP.

H3: as nomeações mais politizadas ocorrem nos ministérios “políticos” e as nomeações mais técnicas ocorrem nos ministérios “técnicos”.

Existem áreas governativas com nomeações mais politizadas face às restantes e outras áreas com nomeações mais técnicas. Considerando igualmente os estudos empíricos anteriormente referidos, é expectável que as categorias de ministérios políticos tenham um maior grau de carácter político na seleção dos seus dirigentes superiores, face às restantes categorias de ministérios. Tal poderá ser explicado pelo facto de deterem funções de soberania do Estado, os quais requerem relações de maior proximidade e de confiança política entre o corpo governativo e os dirigentes superiores. Por outro lado, é igualmente expectável que sejam os ministérios técnicos com maior grau de nomeações técnicas em relação aos restantes, dado que são estes os promotores do desenvolvimento das infraestruturas e grandes equipamentos coletivos, impondo uma maior especificidade técnica aos seus dirigentes.

¹⁴ Note-se que a formulação desta hipótese resulta da literatura que antecede esta investigação. Aquilo que esperaríamos do enquadramento legal citado acima seria precisamente o contrário, isto é, as nomeações na administração direta seriam mais políticas, pois têm a direcção política do membro do governo, e as nomeações nos Institutos Públicos mais técnicas dada “*a necessidade de uma gestão não submetida à direcção do Governo*”. Formular H2 deste modo permite, contudo, tirar conclusões relevantes sobre ambas as perspetivas como se verá em baixo, neste capítulo, e nas conclusões.

H4: A nomeação de mulheres, para o mesmo grau de dirigente superior, é mais exigente do ponto de vista técnico face à seleção de homens.

De acordo com estudos sobre o tema da igualdade de género, verifica-se uma baixa presença feminina em cargos de direção, situação transversal quer na administração pública quer no setor privado. Como tal, a exigência técnica no acesso de mulheres a cargos dirigentes de topo, deverá ser maior face à dos homens. Adicionalmente, caso a hipótese H1 não seja refutada, espera-se que o efeito CReSAP esteja associado com mais nomeações de mulheres, pois se o indicador técnico se torna mais preponderante é natural que isso beneficie as mulheres em cargos de direção.

3.4. Indicador Político vs. Indicador Técnico

A metodologia adotada passou igualmente pela construção de dois indicadores compósitos: um correspondente ao carácter político e outro ao carácter técnico-profissional das nomeações. Cada um destes indicadores varia entre 0 e 1 e é composto por 5 subindicadores, com um peso igualitário de 20% cada um¹⁵, construídos a partir de algumas variáveis incluídas na base de dados.

Tipo de Seleção	Indicadores
Carácter Político	idade jovem (< 45 anos)
	reduzida experiência na AP (<10 anos)
	sem experiência de dirigente intermédio
	experiência em gabinetes ministeriais e/ou cargos eleitos
	sem formação técnica especializada na área do cargo a ocupar ou em gestão/economia
Carácter Técnico-Profissional	idade mais avançada (>= 50 anos)
	longa carreira na AP (>= 20 anos)
	experiência no mesmo Ministério ou carreira especial adequada ao cargo
	experiência anterior em cargos dirigentes (superiores ou intermédios)
	formação técnica especializada na área do cargo a ocupar ou gestão/economia

Elaboração própria, com base nos estudos de Ferraz (2016) e Nunes (2012).

Figura 1 – Indicadores de carácter Político e de carácter Técnico-Profissional

A proximidade social ou profissional dos círculos de decisão, e a ideologia político-partidária, são fatores apontados por Ferraz (2016) como determinantes de um processo de seleção mais politizado. No entanto, são dados não observáveis em despachos de nomeação, pelo que não foram incluídos no indicador Político.

¹⁵ Para maior detalhe sobre a construção de cada um dos subindicadores, verificar os [Anexo I](#) e [II](#).

No entanto, existem outros fatores que podem ser associados a critérios políticos na seleção de dirigentes públicos. Nunes (2012), no seu estudo sobre o recrutamento das elites administrativas em Portugal, identifica como indicadores de politização a nomeação em idade muito jovem, percursos profissionais desenvolvidos no setor privado, a falta de experiência dirigente, a passagem por gabinetes ministeriais ou a experiência em cargos eleitos. Desta forma, na construção do indicador Político, foram incluídos estes fatores, mas os mesmos não deverão ser analisados individualmente, mas sim como um cumulativo de características que aproximam mais ou menos a seleção do modelo político.

Em média, um jovem candidato a dirigente superior, não deverá possuir conhecimentos e experiência suficientes para as exigências inerentes a estes cargos. Assim, a idade jovem e uma reduzida experiência na administração pública são entendidos como indicadores de uma seleção baseada em critérios essencialmente políticos. No entanto, reconhece-se a possibilidade de um candidato ter origem no setor privado, e não ser indicativo de nomeação política. Mas, se cumulativamente associarmos a fatores como a passagem por cargos de nomeação em gabinetes ministeriais ou mesmo em cargos de eleição política, e a uma formação técnica não adequada ao cargo em questão, então estaremos na presença de uma nomeação predominantemente política.

Acresce o facto de, no caso do candidato ser oriundo do setor público, o percurso mais natural será que tenha uma vasta experiência, e que já tenha exercido, pelo menos uma vez, um cargo de direção intermédia antes de vir a exercer um cargo de direção superior.

Alguns dos subindicadores técnicos são o inverso dos que compõem o indicador Político, como são os casos da idade, da experiência na administração pública e da formação técnica especializada adequada ao cargo. No entanto, não se poderá afirmar que o indicador Técnico é o inverso do indicador Político, na medida em que cada um tem diferentes componentes e formas de mensuração.

Nunes (2012) considera que o recrutamento predominantemente interno, carreiras longas na administração pública, experiência no ministério do cargo a ocupar, experiência anterior de dirigente e o peso das carreiras especiais, são fortes indicadores de uma seleção baseada em critérios predominantemente técnicos e profissionais. Ferraz (2016) considera os conhecimentos oriundos da área de formação e/ou especialização como

principal fator da componente profissional de seleção, assim como a experiência anterior na administração pública e experiência em funções na mesma área.

Assim, a construção do indicador Técnico de seleção de dirigentes superiores, para além dos já referidos subindicadores idade avançada, longa carreira na administração pública, e formação técnica especializada adequada ao cargo a exercer, inclui igualmente a experiência no mesmo ministério ou se pertence a uma carreira especial adequada ao cargo, assim como, o exercício anterior de cargos dirigentes, intermédios ou superiores.

Sempre que possível, foram linearizadas as variáveis que resultam em subindicadores, de forma a permitir uma leitura contínua, evitando a sobreposição das observações com variáveis dicotómicas.

Na análise das hipóteses foram efetuados testes de comparações de médias (teste T de Welch, utilizado para 2 amostras com variâncias desiguais), com recurso ao software estatístico R. No entanto, os resultados dos testes deverão ser analisados com algum cuidado, na medida em que os objetos de estudo são populações e não amostras, e porque existem grupos analisados com um pequeno número de observações. Foram, assim, utilizados como auxiliares da análise descritiva. Mais uma vez se ressalva, que não poderão ser efetuadas quaisquer extrapolações ou relações causais entre a CReSAP e os resultados obtidos.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Para analisar o perfil das nomeações de dirigentes superiores e efetuar comparações entre os períodos pré e pós CReSAP, é necessário efetuar previamente uma caracterização do perfil demográfico, académico e profissional dos dirigentes nomeados. Procede-se assim, a uma análise descritiva sobre os dados da base construída a partir dos despachos de nomeação, em ambos os períodos considerados¹⁶.

4.1 Perfil das Nomeações

Das 137 nomeações analisadas no período pós CReSAP, 39,4% são de 1.º grau e 60,6% de 2.º grau, semelhante à distribuição das nomeações no período pré CReSAP (41,3% e 58,7%, respetivamente). No entanto, no período pré CReSAP, apenas 18,7%

¹⁶ Consultar as tabelas auxiliares de estatística descritiva no [Anexo III](#).

das nomeações se referem a cargos dirigentes superiores na administração indireta, enquanto que no período pós CReSAP, esse valor passa para 55,5%. O acréscimo do peso das nomeações na administração indireta é ainda mais vincado ao nível das nomeações de dirigentes superiores de 2.º grau no período pós CReSAP.

Tabela I – Nomeações por tipo de Administração Central e Grau de Dirigente

Período	Grau	Administração Central					
		Direta		Indireta		Total	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	1.º Grau	25	80,6	6	19,4	31	41,3
	2.º Grau	36	81,8	8	18,2	44	58,7
	Total	61	81,3	14	18,7	75	100,0
Pós CReSAP	1.º Grau	30	55,6	24	44,4	54	39,4
	2.º Grau	31	37,3	52	62,7	83	60,6
	Total	61	44,5	76	55,5	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Quanto à distribuição das nomeações por categorias de ministérios nos 2 períodos em análise, realça-se o acréscimo de nomeações em ministérios sociais e políticos, e redução da proporção de nomeações nos ministérios económicos e técnicos. Essas alterações foram transversais em ambos os graus de dirigentes.

Tabela II - Nomeações por Categoria de Ministério e Grau de Dirigente

Período	Grau	Categoria Ministério									
		Políticos		Económicos		Sociais		Técnicos		Total	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	1.º Grau	4	12,9	13	41,9	9	29,0	5	16,1	31	41,3
	2.º Grau	3	6,8	22	50,0	13	29,5	6	13,6	44	58,7
	Total	7	9,3	35	46,7	22	29,3	11	14,7	75	100,0
Pós CReSAP	1.º Grau	12	22,2	18	33,3	21	38,9	3	5,6	54	39,4
	2.º Grau	15	18,1	26	31,3	36	43,4	6	7,2	83	60,6
	Total	27	19,7	44	32,1	57	41,6	9	6,6	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

No período pós CReSAP, há um dado surpreendente e que merece reflexão:¹⁷ quase 74% dos nomeados já se encontravam em funções no cargo, em **regime de substituição**, conforme previsto no artigo 27.º da Lei 2/2004, de 15 de janeiro, justificado nos casos de ausência superior a 60 dias ou por vacatura do lugar. Na administração indireta, o peso do regime de substituição é superior, com 80% das situações, face à administração direta

¹⁷ Esta temática será discutida nas conclusões.

com cerca de 66%. O regime de substituição prévio à comissão de serviço é comum e transversal a todas as categorias de ministérios, mas é nos ministérios sociais que se denota a maior frequência, com 86% dos nomeados neste regime. No período pré CReSAP, existem apenas 3 situações de nomeados em regime de substituição, pela vacatura do lugar, todos referentes a 2009, logo após a investidura do novo Governo.

4.1.1. Perfil Demográfico

Os dirigentes superiores nomeados no período pós CReSAP são essencialmente do **género** masculino (54%), não apresentando grandes diferenças face ao período anterior em análise. Estes valores são concordantes com os dados do total de dirigentes superiores, apresentados pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), apesar de revelarem uma maior diferença de género, com 62% do total de dirigentes superiores existentes em 2018 do género masculino, ainda que este valor tenha vindo a reduzir-se desde 2014.

No entanto, existem diferenças ao nível do grau de dirigente superior, com os nomeados em cargos de 1.º grau a serem ocupados em larga maioria por dirigentes do género masculino (64,8% dos nomeados deste grau no período pós CReSAP, face a 58,1% no período pré CReSAP), e nos cargos de 2.º grau, a taxa de participação feminina é ligeiramente superior face à masculina, com cerca de 53% em ambos os períodos considerados.

Tabela III - Género por Grau de Dirigente Superior (%)

Grau Dirigente Superior	Total		Pré-CReSAP		Pós-CReSAP	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
1.º grau	62,4	37,6	58,1	41,9	64,8	35,2
2.º grau	47,2	52,8	47,7	52,3	47,0	53,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Ao analisar a questão de género por tipo de administração central, verifica-se que existe maior desigualdade nas nomeações da administração indireta, com cerca de 62% dos nomeados do género masculino no período pós CReSAP, face a cerca de 44% nas da administração direta, no mesmo período. É importante referir que, ao analisar a diferença entre ambos os períodos, a taxa de participação feminina aumentou 6,5 p.p. na administração direta, mas decresceu 4,7 p.p. na administração indireta.

Quanto à distribuição de género das nomeações por categoria de ministério, houve uma redução da taxa de participação feminina nos ministérios económicos e técnicos (-12,2 p.p. e - 8,1 p.p., respetivamente), por oposição aos ministérios sociais (crescimento de 13,5 p.p.).

A **idade** média dos dirigentes superiores nas nomeações analisadas do período pós CReSAP é de 51 anos, tendo aumentado cerca de 4 anos face ao período pré CReSAP. Este acréscimo está em linha com o aumento da idade média do total dos trabalhadores das administrações públicas entre 2011 e 2018 (3,8 anos), segundo informação da DGAEP. No entanto, a idade média do total de dirigentes superiores, estimada em 52,9 anos, é superior à idade média estimada para o total de trabalhadores públicos (47,3 anos).¹⁸

Tabela IV - Dirigentes Superiores (%) da Administração Central, por idade

Tipologia	2018						Total
	Até aos 24 anos	Dos 25 aos 34	Dos 35 aos 44	Dos 45 aos 54	Dos 55 aos 64	65 Anos e mais anos	
1.º Grau	0,0%	0,0%	8,0%	34,2%	42,4%	15,4%	100%
2.º Grau	0,0%	1,2%	16,1%	40,2%	35,2%	7,4%	100%
Total	0,0%	0,9%	13,6%	38,4%	37,4%	9,8%	100%

Fonte: Boletim Estatístico do Emprego Público N.º 19 - junho 2019

A estrutura da distribuição etária dos nomeados analisados alterou-se no período pós CReSAP, com uma redução do n.º de dirigentes superiores mais jovens (entre 30 e 44 anos), bem como dos nomeados com idade superior a 65 anos. Em todos os restantes escalões houve um aumento relativo, em parte explicado pelo facto de existir uma tendência de nomeação de candidatos com experiência anterior de dirigente superior, dando origem a que muitos dos dirigentes possam ter sido nomeados em ambos os períodos.

Tabela V - Frequências de Idade

¹⁸ Dados de 2018, consultados em: https://www.dgaep.gov.pt/upload//DIOEP/2019/BOEP19/DGAEP-DIOEP_BOEP19_junho2019.pdf

Escalão Etário	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
de 30 a 44 anos	26	34,7	27	19,7
de 45 a 49 anos	13	17,3	30	21,9
de 50 a 59 anos	17	22,7	45	32,8
de 60 a 64 anos	8	10,7	18	13,1
superior a 65 anos	11	14,7	17	12,4
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Considerando o período pós CReSAP, a idade média dos nomeados da administração direta é de 51 anos, muito similar à da administração indireta. Também ao nível das categorias de ministérios, a idade média é muito semelhante, variando entre 48 (nos políticos) e 53 anos (nos técnicos).

4.1.2. Perfil Académico

Relativamente ao **grau de habilitações académicas** no período pós CReSAP, 65% dos nomeados detinham, à data da nomeação, uma licenciatura, 22,6% um mestrado, e 12,4% um doutoramento. Face ao período anterior à CReSAP, a distribuição pelos graus académicos alterou-se, com um aumento do n.º de licenciados (9 p.p.), em detrimento dos que detêm mestrados (- 9,4 p.p.). O peso dos doutoramentos cresceu ligeiramente (0,4 p.p.). Estes valores são um pouco contraditórios ao esperado, na medida em que, com a criação da CReSAP, o nível académico esperado dos selecionados e dos nomeados fosse superior, de forma a alcançar “o melhor candidato” para os cargos (ao nível da seleção, não nos é possível aferir esta ou qualquer característica por nós analisada, na medida em que apenas é publicitada a nota curricular do nomeado). O maior peso das licenciaturas é transversal ao nível da administração direta e indireta, bem como nas categorias de ministérios mais representadas na análise (económicos e sociais), e sem grandes alterações no período anterior e posterior à CReSAP.

Ao nível das **instituições da formação académica de base** (da licenciatura), verifica-se um peso muito significativo do ensino público em ambos os períodos, ainda que este tenha diminuído no período pós CReSAP (de 92% passou para 80,3%).

As áreas da licenciatura com maior peso no período pós CReSAP são Direito (30,7%) e Ciências Económicas, Gestão e Administração (22,6%). No período anterior à CReSAP,

as ciências económicas ocupavam a 1.^a posição (42,7%), seguidas das áreas de Biologia, Geologia, Ambiente e Recursos Naturais (18,7%). Uma das críticas apontadas em investigações anteriores era o peso das áreas jurídicas nos cargos dirigentes, coincidente com os dados das nomeações analisadas no período mais recente.

Tabela VI - Área da Licenciatura

Área da Licenciatura	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Artes e Arquitetura	1	1,3	1	0,7
Biologia, Geologia, Ambiente e Recursos Naturais	14	18,7	19	13,9
Ciências Sociais e Políticas	1	1,3	13	9,5
Direito	8	10,7	42	30,7
Económicas, Gestão e Administração	32	42,7	31	22,6
Educação Física e Desporto	1	1,3	3	2,2
Engenharias	8	10,7	12	8,8
Geografia e Planeamento Regional	0	0,0	2	1,5
Humanidades	5	6,7	3	2,2
Medicina e Saúde	5	6,7	11	8,0
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

As principais instituições de ensino referentes às licenciaturas são o Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Já no período posterior à CReSAP, há uma inversão da ordenação das instituições universitárias nas nomeações analisadas, com a FDUL a ocupar a 1.^a posição, seguida do ISEG e da Universidade Católica.

Tabela VII - Instituição de Ensino da Licenciatura

Estabelecimento Ensino Licenciatura	Pré CReSAP		Estabelecimento Ensino Licenciatura	Pós CReSAP	
	N.º	%		N.º	%
ISEG	18	24,0	FDUL	20	14,6
FDUL	6	8,0	ISEG	12	8,8
ISCTE	4	5,3	U CATOLICA	12	8,8
FCUL	3	4,0	U COIMBRA	9	6,6
ISA	3	4,0	ISCTE	7	5,1
U CATOLICA	3	4,0	IST	7	5,1
U COIMBRA	3	4,0	U EVORA	7	5,1
U EVORA	3	4,0	ISA	6	4,4
FCT UCOIMBRA	2	2,7	ISCSP	6	4,4
Outras	30	40,0	Outras	51	37,2
Total	75	100,0	Total	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

No período pós CReSAP, verifica-se um aumento do n.º de nomeados com formação complementar e/ou especializada ao nível superior (que passou de 64% para quase 85%, face ao período anterior). Esta variável engloba pós-graduações, especializações, mestrados e doutoramentos. O crescimento desta variável entre os dois períodos analisados verificou-se quer na administração direta, quer na indireta.

4.1.3. Perfil Profissional

O artigo 12.º do EPD consagra a **formação profissional específica** no desempenho das funções dirigentes. Esta deverá ser efetuada durante os primeiros 2 anos de exercício de funções, ou seja, não é condição necessária para a nomeação. Entre esta formação encontram-se os cursos FORGEP, CAGEP, CADAP, SAP e o SAD, ministrados pelo INA ou por instituições de ensino superior. Ainda que não seja um requisito no acesso ao cargo, a formação em áreas de gestão nos domínios da administração pública é entendida como um fator adicional de nomeação técnica, pelo que, para além dos referidos cursos, foram igualmente considerados os cursos CEAGP e formação superior nas áreas de administração e gestão pública.

A percentagem de nomeações de dirigentes com formação em gestão pública aumentou no período pós CReSAP (de 32% para 46,7%). No entanto, verifica-se que a maioria dos nomeados não tem esse tipo de formação à data da nomeação.

Relativamente ao **setor de origem** dos nomeados, na grande maioria dos casos, os nomeados são provenientes do interior da administração pública, independentemente da categoria do ministério ou do tipo de administração central. Tal revela que o recrutamento interno tem sido preferido face ao externo, ainda que este último tenha aumentado, quer em termos absolutos quer relativos, no período pós CReSAP.

Tabela VIII - Setor de Origem

Carreira de Origem	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Público	71	94,7	119	86,9
Privado	4	5,3	18	13,1
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

A maioria dos dirigentes superiores nomeados detinham, à data da nomeação, longas carreiras internas, tendo em média cerca de 20 anos de **experiência na administração pública portuguesa**, muito deles, com **experiência anterior no ministério** a que respeita

o cargo (superior a 70% em ambos os períodos em análise), e semelhante resultado na distinção entre administração direta e indireta.

O peso das **carreiras especiais**¹⁹ diminuiu nas nomeações pós CRE SAP (de 46% para 26%, face ao período anterior), mas os docentes universitários continuaram a ser a carreira preferida na nomeação.

Tabela IX - Carreiras Especiais

Carreiras Especiais	Pré CRE SAP		Pós CRE SAP	
	N.º	%	N.º	%
Sem carreira especial	38	53,5	88	73,9
Adido	0	0,0	1	0,8
Conservador	0	0,0	1	0,8
Docente Universitário	12	16,9	15	12,6
Enfermeiro	0	0,0	2	1,7
Inspetor	10	14,1	4	3,4
Magistrado	1	1,4	0	0,0
Médico	1	1,4	7	5,9
Militar	4	5,6	0	0,0
Professor	5	7,0	1	0,8
Total	71	100,0	119	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Quanto à experiência anterior em cargos dirigentes, os resultados apontam para situações distintas, conforme se trate de cargos de direção intermédia ou superior. Nos casos da **experiência em cargos de direção superior**, os resultados indicam que a maioria nunca exerceu esse tipo de cargo anteriormente (superior a 50% em ambos os períodos em análise). Relativamente à **experiência em cargos de direção intermédia**, mais de 68% dos casos já exerceu, pelo menos uma vez, esse tipo de cargo. No entanto, note-se que quase 32% dos dirigentes nomeados nunca passaram por um cargo de direção intermédia, sendo que será esse o percurso “natural” quando a origem e carreira do dirigente superior é interna à administração pública.

Um dos fatores apontados na literatura como indicativos de maior politização das nomeações é a proximidade ao poder político, quer por via da filiação partidária, ou pela **experiência em gabinetes ministeriais**²⁰ e/ou em cargos eleitos.

¹⁹ São carreiras especiais, por oposição às carreiras gerais na administração pública, aquelas cujos conteúdos funcionais caracterizam postos de trabalho de que apenas um ou alguns órgãos ou serviços carecem para o desenvolvimento das respetivas atividades. Apenas foram consideradas as carreiras especiais da administração pública, pelo que os totais apenas se referem a nomeações de dirigentes superiores com origem no setor público.

²⁰ Englobam-se nos Gabinetes Ministeriais, os das Secretarias de Estado e da Administração Local.

Apesar de não ser possível aferir sobre a ligação a partidos políticos, verifica-se que, ainda que o peso dos nomeados com experiência anterior em gabinetes ou em cargos eleitos seja inferior aos que não detêm essa experiência, não deixa de ser um valor relativo considerável, o qual aumentou no período pós CReSAP.

Tabela X – Experiência em Gabinetes e/ou em Cargos Eleitos

Experiência em Gabinetes Ministeriais/Cargos Eleitos	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Sem experiência	44	58,7	76	55,5
Com experiência	31	41,3	61	44,5
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

4.2. Testes de Hipóteses

As várias hipóteses foram construídas tendo por base os indicadores Técnico e Político numa tentativa de responder às questões de investigação do presente estudo. A base de dados utilizada para os testes de hipóteses contempla 187 registos (dos 212 foram eliminados 25 dada a não disponibilidade da variável idade para estes casos).

H₁: a CReSAP promoveu o reforço da componente técnica e a redução da componente política na seleção de dirigentes públicos superiores.

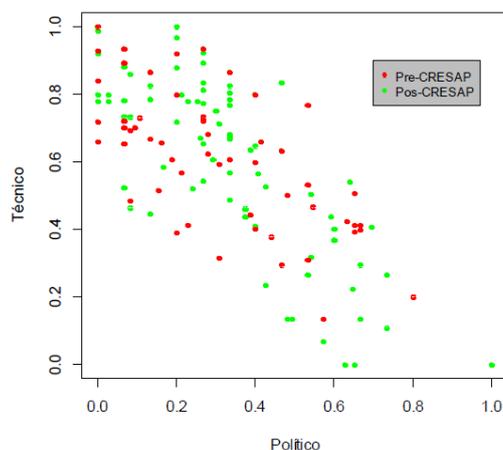


Figura 2 – Nomeações por Indicador e por período

Uma primeira análise gráfica do total de nomeações para ambos os períodos, sugere uma maior concentração de casos com um tipo de seleção mais técnica do que política. No entanto, e dado que os indicadores Político e Técnico não são totalmente opostos e são compostos por diferentes subindicadores, torna-se necessária uma análise individual

de cada indicador e, dentro de cada uma, efetuada uma comparação quanto aos períodos pré e pós CReSAP.

A média do indicador Técnico no período pré CReSAP, apresenta um valor inferior ao do período pós CReSAP, (0,645 e 0,704, respetivamente). Adicionalmente, foi efetuado um teste de comparação de médias (teste T de Welch), com um grau de significância de 5%, de forma a aferir se as diferenças das médias deste indicador são estatisticamente significativas. Foi considerada a nossa hipótese nula (H_0) de que a média do indicador Técnico no período pós CReSAP é *inferior ou igual* à média no período pré CReSAP :

$$H_0: \mu_0 - \mu_1 \geq 0$$

$$H_1: \mu_0 - \mu_1 < 0, \text{ em que } 0 = \text{grupo pré Cresap e } 1 = \text{grupo pós Cresap}$$

$$t = -1,6778, \text{ df} = 152,52, \text{ p-value} = 0,04771$$

Dado que o *p-value se revelou inferior a* $\alpha = 0,05$, rejeita-se H_0 , ou seja, existe evidência estatística de que o indicador Técnico no período pós CReSAP é *superior* à do período pré CReSAP. No entanto, é necessário ter em atenção que, ainda que o *p-value* seja inferior a 5%, não deixa de ser muito próximo deste, bem como, que estes resultados requerem algum cuidado na análise, dado que não existe normalidade nas distribuições.

Foram igualmente calculadas as médias dos períodos pré e pós CReSAP para o indicador Político e estas apresentaram uma redução pouco expressiva no período pós CReSAP (o indicador Político passou de 0,286 para 0,283). Assim, foi igualmente efetuado um teste similar ao anterior, sobre a diferença das médias para este indicador. A hipótese H_0 considerada para o indicador Político é a de que no período pós CReSAP, este indicador é *maior ou igual*, ao do período pré CReSAP. A eventual rejeição desta hipótese será consistente com a nossa hipótese teórica H_1 de reforço da componente técnica no período pós CReSAP:

$$H_0: \mu_0 - \mu_1 \leq 0$$

$$H_1: \mu_0 - \mu_1 > 0, \text{ em que } 0 = \text{pré Cresap e } 1 = \text{pós Cresap}$$

$$t = 0,1047, \text{ df} = 126,58, \text{ p-value} = 0,4584$$

Os resultados do teste mostram que não existe evidência estatística, ao nível de significância de 5%, para afirmar que o indicador Político seja inferior no período pós CReSAP (o *p-value* é claramente superior a $\alpha = 0,05$, pelo que não se rejeita H_0).

Desta forma, pode-se concluir que o indicador Técnico cresceu, do período pré para o pós CReSAP, de forma estatisticamente significativa, mas não se pode concluir que o indicador Político tenha sofrido um decréscimo.

H2: o perfil das nomeações dos dirigentes públicos superiores na administração indireta do Estado aponta para uma seleção com *maior* componente política face à administração direta e para uma seleção com *menor* componente técnica quando se compara, respetivamente, as nomeações nos dois tipos de administração.

Tabela XI – Médias dos Indicadores, por tipo de Administração Central

Médias dos Indicadores	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	Direta	Indireta	Direta	Indireta
Indicador Político	0,3021	0,2085	0,2494	0,3063
Indicador Técnico	0,6257	0,7436	0,7178	0,6956

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Importa relembrar (ver tabela I) que o número de nomeações pré e pós CReSAP manteve-se (igual a 61) mas aumentou significativamente no caso da administração indireta (subiu de 14 para 76). A análise sugere a relevância da distinção entre nomeações para a administração direta e indireta. Em primeiro lugar, do ponto de vista do potencial efeito CReSAP, clarifica que o responsável pela maior relevância da componente técnica nas nomeações (ver H1 e variação das médias dos indicadores técnicos) são as nomeações para cargos nos serviços integrados do Estado. As médias do indicador Político pós CReSAP apontam para que a hipótese seja verdadeira, ou seja, de facto, no período analisado do XXI G.C., os resultados sugerem que a seleção de dirigentes é mais politizada na administração indireta do Estado.²¹

Na situação pós CReSAP, a média do indicador Técnico não é muito diferente nos dois tipos de administração. Estes dados, conjugados com os referidos acima, sugerem que a CReSAP poderá ter tido um efeito “equalizador” ao nível das competências técnicas, sem deixar de permitir uma maior politização das nomeações em Institutos Públicos, o que corrobora, apenas parcialmente, a nossa segunda hipótese.²²

²¹ No período pré CReSAP o número de observações (14) é muito pequeno para que se possam tirar conclusões com alguma robustez.

²² Os testes estatísticos revelaram uma melhoria do indicador técnico na administração direta (p -value = 0,02), mas quanto ao indicador político, os testes revelaram uma redução apenas ao considerar $\alpha = 0,1$, não acontecendo com $\alpha = 0,05$.

H3: as nomeações mais politizadas ocorrem nos ministérios “políticos” e as nomeações mais técnicas ocorrem nos ministérios “técnicos”.

Também aqui o número de observações é restrito nos casos de nomeações em alguns ministérios. Só consideramos ter um número significativo de observações pré e pós CRE SAP nos ministérios económicos (35 e 44 respetivamente) e Sociais (44 e 57) e nos ministérios políticos, apenas no pós CRE SAP (27).

Tabela XII – Médias dos Indicadores, por tipo de Ministério

Médias dos Indicadores	Pré CRE SAP				Pós CRE SAP			
	Ministérios Políticos	Ministérios Sociais	Ministérios Técnicos	Ministérios Económicos	Ministérios Políticos	Ministérios Sociais	Ministérios Técnicos	Ministérios Económicos
Indicador Político	0,1333	0,2951	0,1920	0,3517	0,2822	0,2947	0,1781	0,2853
Indicador Técnico	0,8210	0,6089	0,7460	0,5915	0,6833	0,6990	0,8662	0,6969

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Os resultados não são consistentes com a hipótese, ou seja, as médias do indicador Político não são maiores nos ministérios políticos face aos restantes, no período pós CRE SAP. Essa diferença só é relevante nos ministérios Técnicos pós CRE SAP que aponta para uma seleção de dirigentes mais técnica face aos restantes, mas o baixo número de observações nestes ministérios não permite ser conclusivo.

H4: A nomeação de mulheres, para o mesmo grau de dirigente superior, é mais exigente do ponto de vista técnico face à seleção de homens.

Os resultados da análise não corroboram esta hipótese, na medida em que o indicador de nomeações predominantemente técnicas é sempre superior nos homens face às mulheres, em ambos os períodos analisados. Tendo em conta o indicador Político das nomeações, os resultados apontam para uma seleção de mulheres mais politizada no período pós CRE SAP, mas o mesmo não ocorre no período pré CRE SAP.

Tabela XIII – Médias dos Indicadores, por género

Médias dos Indicadores	Pré CRE SAP		Pós CRE SAP	
	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino
Indicador Político	0,2771	0,2939	0,2928	0,275
Indicador Técnico	0,6261	0,6634	0,6973	0,7105

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Dado que os resultados não são conclusivos, foi efetuada uma nova análise através de uma divisão gráfica em quadrantes, tendo por base as medianas de cada indicador como

ponto de corte, de acordo com o maior ou menor grau técnico ou político das nomeações femininas e masculinas. Considerou-se a soma dos quadrantes 1 e 2 com nomeações de maior pendor técnico e a soma dos quadrantes 2 e 3, de maior politização das mesmas.

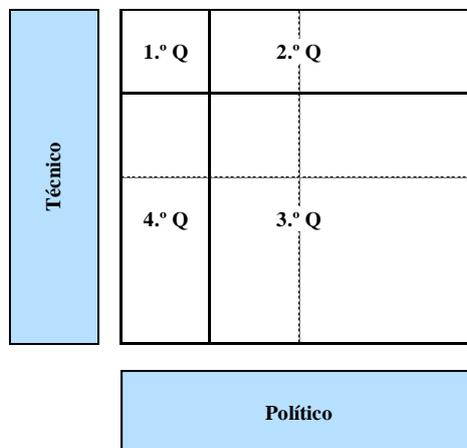


Figura 3 – Quadrantes dos Indicadores Técnico e Político, com base na mediana

Ao considerar-se o n.º total de nomeações em cada quadrante, os resultados apontam no sentido contrário à hipótese formulada, pelo facto de existir maior percentagem de homens nos quadrantes mais técnicos e maior percentagem de mulheres nos quadrantes mais políticos.

Tabela XIV – Distribuição (%) das nomeações, por Quadrantes e por Género

Quadrantes	Total		1.º Grau		2.ª Grau	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
+ Técnicos	53,9%	44,6%	59,2%	37,0%	49,1%	48,2%
+ Políticos	40,4%	49,4%	44,9%	44,4%	36,4%	51,8%

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

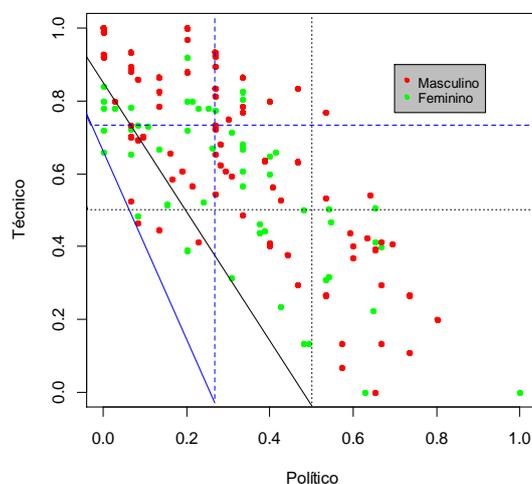


Figura 4 - Nomeações Totais por Indicador e Género

Para maior detalhe, efetuou-se uma análise por género e grau de dirigente, e os resultados sugerem igualmente que as nomeações masculinas têm um carácter mais técnico, qualquer que seja o grau. Contrariamente ao esperado, as nomeações femininas apontam para um carácter mais politizado face às masculinas, mas apenas em cargos de 2.º grau.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o perfil de nomeação dos cargos dirigentes superiores da administração pública, e avaliou em que medida a CReSAP, ao alterar o modelo de recrutamento e seleção, teve um impacto no perfil dos nomeados.

A análise das nomeações dos dirigentes nos períodos analisados dos XVIII e XXI G.C. (de 26/10/2009 a 21/06/2011 e de 26/11/2015 a 31/07/2019, respetivamente), revelou que as nomeações recaíram essencialmente em candidatos masculinos, apesar da taxa de nomeações de mulheres ser superior à dos homens nos cargos de 2.º grau. A média de idades dos novos dirigentes nomeados passou de 47 para 51 anos o que acompanhou o envelhecimento geral na administração pública. As instituições de ensino das licenciaturas são essencialmente do ensino público, com a maior fatia das licenciaturas do total dos nomeados a pertencer às áreas jurídicas (da FDUL) e económicas (do ISEG). O peso das carreiras especiais diminuiu, mas existe maior apetência por nomeações de docentes universitários.

Na maioria das nomeações analisadas, os dirigentes nunca exerceram cargos de dirigentes superiores anteriormente, mas 32% nunca exerceram um cargo de direção intermédia. Relativamente à experiência em gabinetes ministeriais e/ou em cargos eleitos, verifica-se que quase 45% revelaram já terem tido essa experiência anteriormente.

O modelo de recrutamento é predominantemente aberto, ainda que a maioria dos dirigentes superiores tenham origem interna e larga experiência de administração pública. Trata-se de um sistema baseado no emprego, em que os dirigentes exercem funções inerentes a um posto, em comissão de serviço, mas não integrados em qualquer carreira. Quanto aos critérios de seleção, estamos na presença de um modelo misto ou híbrido, no qual ponderam os critérios técnicos e profissionais, a par dos políticos, e com regras bem definidas por lei.

Ainda que a CReSAP tenha contribuído para uma profunda alteração no sistema de recrutamento e seleção dos candidatos, persistem dúvidas sobre quais os critérios que imperam na escolha do melhor candidato. Em última análise, essa escolha é sempre política, pelo que se pretendeu avaliar se a nomeação recai em critérios essencialmente técnicos ou políticos.

Na análise efetuada através dos indicadores Técnico e Político conclui-se que:

- a dimensão técnica das nomeações cresceu no período pós CReSAP, mas não se pode concluir que a dimensão política tenha sofrido um decréscimo.
- os resultados apontam para uma maior politização das nomeações na administração indireta do Estado, o que não deixa de ser paradoxal atendendo a que deveria existir uma menor politização destes cargos e maiores qualificações técnicas e de gestão.
- contrariamente ao esperado, as médias do indicador Político não são maiores nos ministérios políticos em nenhum dos períodos.
- as nomeações masculinas aparentam ter um carácter mais técnico, qualquer que seja o grau de direção superior. As nomeações femininas apontam para um carácter mais politizado face às masculinas, mas apenas em cargos de 2.º grau.

Apesar de alguma melhoria no âmbito da equidade e da transparência, a CReSAP evidencia algumas debilidades, como por exemplo, o facto de não ser conhecida a lista e a pontuação dos candidatos e os mesmos serem ordenados apenas na *short-list*, mas por ordem alfabética. Outra situação é o facto da *short-list* só ser pública após a nomeação, bem como só dispormos do CV do nomeado e não dos restantes membros da *short list*. A não existência de concursos para os corpos dirigentes da CReSAP parece-nos um pouco contraditória com os seus valores.

Antes da criação da CReSAP, já era legalmente exigido aos dirigentes públicos a competência técnica, formação, aptidão e experiência. Se a investigação empírica anterior e os resultados do presente estudo apontam para um modelo misto, mas mais aproximado do modelo baseado em critérios técnicos e profissionais, ou seja, se já era um sistema baseado no mérito, podemos questionar qual o verdadeiro papel da CReSAP.

Acresce o facto de muitos dos dirigentes superiores nomeados em comissão de serviço, já exercerem o cargo em regime de substituição anteriormente, o que levanta

várias questões. Se a escolha (decisão política em última instância) deverá recair sobre o candidato que reúne as melhores capacidades e competências para o cargo, então a designação em regime de substituição foi a escolha mais acertada, indo de encontro ao resultado do procedimento concursal. Ou será que o facto do candidato já ter experiência anterior no cargo pesou na avaliação da CReSAP? Ou mesmo, na escolha de entre os 3 candidatos na *short-list*? É um tema que merece alguma reflexão, na medida em que se poderá estar a deturpar a igualdade de circunstâncias entre os candidatos e reduzir o grau de equidade objetivado pela CReSAP. Em última análise, se a decisão recai, em três quartos dos casos, nos candidatos já nomeados em regime de substituição, no limite, fará sentido a continuidade de tudo o que envolve o procedimento concursal? Dever-se-á, à semelhança das nomeações de gestores públicos, restringir o papel da CReSAP à avaliação de adequação do perfil do nomeado? Ou será que se deve ser mais exigente na utilização do regime de substituição para nomeações, mantendo a *short-list* da CReSAP?

Outra questão relacionada com o regime de substituição prende-se com o tempo prestado no cargo que, não estando em comissão de serviço, não conta para efeitos de contagem na duração máxima de comissões de serviço e renovações, fixada em 10 anos nos cargos de direção superior, segundo o n.º 7 do artigo 27.º da Lei 2/2004, de 15 de dezembro.

Ainda que os indicadores Técnico e Político possam estar construídos, como qualquer metodologia, com base em critérios passíveis de discussão, importa essencialmente olhar para cada subindicador e retirar algumas conclusões, levando ao crescente debate sobre várias questões associadas ao atual modelo de recrutamento e seleção de dirigentes superiores. No entanto, todos os resultados deverão ser analisados com precaução, quer pela pequena dimensão do universo estudado, quer pelo facto de não ter sido efetuada qualquer análise de causalidade com a criação da CReSAP.

Este estudo poderá servir como base de partida para uma maior e mais profunda análise, com levantamento das variáveis a um nível mais detalhado, ou mesmo novas variáveis, não observáveis em despachos de nomeação, de forma a poder afinar a composição dos indicadores de seleção técnica e política. Seria igualmente importante alargar a análise dos despachos de nomeação a outros períodos pré e pós CReSAP, bem como a outros cargos dirigentes como gestores públicos e equiparados. A análise das

nomeações em regime de substituição também deverá ser aprofundada, nomeadamente uma análise dos períodos em que é exercida. Esperamos ter contribuído com informação relevante para um maior debate e investigação futura sobre quais os determinantes da seleção de dirigentes públicos de topo que deverão promover uma relação equilibrada entre a política e a administração pública, com a principal preocupação focada no interesse público.

REFERÊNCIAS

Aberbach, J. et al. (1988), "Image IV Revisited: Executive and Political Roles", *Governance*, 1, 1-25.

Aberbach, J., Putnam, R., e Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politician in Western Democracies*. Harvard: Harvard University Press.

Bilhim, J. (2012). "O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade?" XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 57-78.

Bilhim, J. (2013). "Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: o Caso da Meritocracia". *Passagens*, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, 5(2), pp. 205-227.

Bilhim, J. (2014). "Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo", *Sociologia*, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXVIII. 11-31.

Ferraz, D. (2008). *A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução do Estado e da Administração. Contributos para uma Definição de uma Política Integrada*. Lisboa: ISCTE, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas.

Ferraz, D. (2013). "Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração", *Handbook de Administração Pública*, Lisboa: INA Editora.

Ferraz, D. (2014). "The selection of senior civil servants in the context of the different public administration models: an issue of accountability". *Study Group IX: Civil Service and Politics*.

Ferraz, D. (2016). *Atores políticos e administrativos: dicotomia ou complementaridade na seleção de dirigentes públicos?*. Lisboa: ISCTE-IUL. Tese de doutoramento em Políticas Públicas, orientada pelo Professor Doutor Juan Mozzicafredo.

Gherghina, S. e Kopecký, P. (2016). “Politicization of administrative elites in Western Europe: An introduction”. *Acta Política*. 51, 4, 407-412. Macmillan Publishers. In <http://www.palgrave.com/journals>

Kuperus, H. e Rode, A. (2016). *Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

Madureira, C. e Ferraz, D. (2010). “As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes”. *Sociologia, Problemas e práticas*, n.º 63, pp. 51-69.

Madureira, C. (2011). “Profissionalização e Avaliação dos Dirigentes de Topo na Administração Pública: o caso de Portugal”. 8.º Congresso Nacional da Administração Pública. INA.

Madureira, C. (2015). “A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika”. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 547-562.

Nunes, F. (2012). *Os Diretores-Gerais: O recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, orientada pelo Professor Doutor António Costa Pinto.

Nunes, F. (2015). “Autonomia e politização nas elites administrativas portuguesas, 1999-2009”. *Análise Social*, 214, L (1.º). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Page, E. e Wright, V. (1999). “Introduction”, *Bureaucratic Élites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 1-12.

Pereira, P.T. (2008). *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições económicas, políticas e democracia*. Coimbra: Almedina.

Pereira, P.T. e Almeida, L. (2019). “Melhorar o modelo de recrutamento e seleção de dirigentes na administração pública portuguesa”. *Report 7*. Lisboa: Institute of Public Policy.

Pereira, P. (2015). *A Orientação para uma Administração Pública Gestionária e o Perfil dos Dirigentes na Administração Central do Estado em Portugal*. Lisboa: ISCSP. Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas.

Peters, G. (2004). “Politicization in the United States”. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Nova Iorque: Routledge, 125-138.

Peters, G. e Pierre, J. (2004). “Politicization of the civil service”. *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Nova Iorque: Routledge, 1-13.

Pita, V. (2016). *Acesso aos Cargos de Direção Superior da Administração Pública Portuguesa numa Perspetiva de Género*. Lisboa: ISCSP. Relatório de Estágio de Licenciatura em Administração Pública.

Rouban, L. (1999). “The senior civil service in France”. *Bureaucratic Élites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press, 65-89.

Silva, P. (2013). *Novos dilemas, velhas soluções? Patronagem e Governos Partidários*. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Aveiro: Universidade de Aveiro. Tese de Doutoramento, orientada pelo Professor Doutor Carlos Jalali.

Legislação:

Diário da República (1999), Lei n.º 49/99, de 22 de junho.

Diário da República (2004), Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

Diário da República (2004), Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, alterada pelo Decreto Lei n.º 96/2015, de 29 de maio.

Diário da República (2004), Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

Diário da República (2007), Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

Diário da República (2011), Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, alterada pela Lei n.º 128/2015, de 03 de setembro.

Diário da República (2019), Lei n.º 26/2019, de 28 de março.

Outros:

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2012. Consultado em www.cresap.pt

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2013. Consultado em www.cresap.pt

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2014. Consultado em www.cresap.pt

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2015. Consultado em www.cresap.pt

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2017. Consultado em www.cresap.pt

CRESAP. Relatório de Atividades & Contas 2018. Consultado em www.cresap.pt

ANEXO I - INDICADOR POLÍTICO

$$\text{Pol} = (\mathbf{X}_1 + \mathbf{X}_2 + \mathbf{X}_3 + \mathbf{X}_4 + \mathbf{X}_5) / 5$$

X₁: Idade jovem: “idade.P”

$x = \max(45 - \text{idade}, 0)$; $\text{idade.P} = x / \max(x)$, em que $\max(x) = 15$ e

$$\text{idade.P} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{idade} \geq 45 \\ \frac{(\text{idade} - 30)}{15}, & \text{se } 30 \leq \text{idade} < 45 \\ 1, & \text{se } \text{idade} = 30 \end{cases}$$

X₂: Reduzida experiência na AP: “exp.P”

$x = \max(10 - \text{exp}_{ap}, 0)$; $\text{exp.P} = x / \max(x)$, em que $\max(x) = 10$ e

$$\text{exp.P} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp}_{ap} \geq 10 \\ (10 - \text{exp}_{ap}) / 10, & \text{se } 1 < \text{exp}_{ap} < 10 \\ 1, & \text{se } \text{exp}_{ap} = 0 \end{cases}$$

X₃: Sem experiência de dirigente intermédio: “falta_exp_di”, em que:

$$\text{falta_exp_di} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp}_{int} = "S" \\ 1, & \text{se } \text{exp}_{int} = "N" \end{cases}$$

X₄: Experiência em gabinetes ministeriais e/ou em cargos eleitos: “exp_gab_min”,

em que:

$$\text{exp_gab_min} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp_gab_min} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{exp_gab_min} = "S" \end{cases}$$

X₅: Sem formação técnica adequada ao cargo a ocupar: “sem.form.adeq”²³

$\text{sem.form.adeq} = 1 - (a_1 + a_2 + a_3) / 3$, em que:

$$a_1: \text{licenciatura_adequada} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{licenciatura_adequada} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{licenciatura_adequada} = "S" \end{cases}$$

$$a_2: \text{form_compl_adequada} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{form_compl_adequada} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{form_compl_adequada} = "S" \end{cases}$$

$$a_3: \text{formação.gestao_publica} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{formação.gestao_publica} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{formação.gestao_publica} = "S" \end{cases}$$

²³ Para aferição da adequação da formação técnica ao cargo a preencher foram tidas em consideração várias variáveis base, observadas nos despachos de nomeação: a área da licenciatura, a área da formação complementar ao nível de ensino superior e se detinham formação em gestão pública. Sobre a adequação da licenciatura e da formação complementar ao cargo, considerou-se a existência ou não de ligação às áreas dos organismos ou a existência de formação nas áreas de economia e gestão.

ANEXO II - INDICADOR TÉCNICO

$$\text{Tec} = (\mathbf{X}_1 + \mathbf{X}_2 + \mathbf{X}_3 + \mathbf{X}_4 + \mathbf{X}_5) / 5$$

X₁: Idade mais avançada: “*idade.T*”

$x = \max(\text{idade} - 45, 0)$; $x = \min(x, 5)$; $\text{idade.T} = x / \max(x)$, em que $\max(x) = 5$ e

$$\text{idade.T} = \begin{cases} 0, & \text{se idade} \leq 45 \\ \frac{(\text{idade} - 45)}{5}, & \text{se } 45 < \text{idade} < 50 \\ 1, & \text{se idade} = 50 \end{cases}$$

X₂: Longa carreira na AP: “*exp.longa*”

$x = \min(\text{exp}_{ap}, 20)$; $\text{exp.longa} = x / 20$, em que:

$$\text{exp.longa} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp}_{ap} = 0 \\ \text{exp}_{ap} / 20, & \text{se } 1 < \text{exp}_{ap} < 20 \\ 1, & \text{se } \text{exp}_{ap} \geq 20 \end{cases}$$

X₃: Experiência no mesmo ministério ou carreira especial²⁴ adequada ao cargo:

“*exp.min.esp*”

$\text{exp}_{min_esp} = 1 - (1 - b_1) * (1 - b_2)$, em que:

$$b_1: \text{exp}_{min} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp}_{min} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{exp}_{min} = "S" \end{cases}$$

$$b_2: \text{carreira_esp_adeq} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{carreira_esp_adeq} = "N" \\ 1, & \text{se } \text{carreira_esp_adeq} = "S" \end{cases}$$

X₄: Experiência anterior em cargos dirigentes (superiores ou intermédios): “*exp.cargos.d*”, em que:

$$\text{exp.cargos.d} = \begin{cases} 0, & \text{se } \text{exp}_{int} = "N" \text{ e } \text{exp}_{sup} = "N" \\ 0,5, & \text{se } \text{exp}_{sup} = "S" \\ 1, & \text{se } \text{exp}_{int} = "S" \end{cases}$$

X₅: Formação técnica adequada ao cargo a ocupar: “*form.adeq*”

$$\text{form.adeq} = 1 - \text{sem.form.adeq}$$

²⁴ A adequação da carreira especial (caso exista) ao cargo a preencher foi aferida de acordo com a ligação da área da carreira especial ao organismo do cargo a prover, como por exemplo, se médico ou enfermeiro, em organismos do Ministério da Saúde; se adido, em organismo do Ministério dos Negócios Estrangeiros; se professor do ensino não superior, ligação ao Ministério da Educação, etc. Nos casos de inspetor, caso seja da área das Finanças, considerou-se adequado a todos os organismos. Nos casos de carreira de docente universitário, a análise foi efetuada tendo em conta a área da docência e/ou investigação.

ANEXO III – TABELAS AUXILIARES

Tabela XV - Regime de Substituição no Cargo, por tipo de Administração Central

Período	Em Regime de Substituição no Cargo de Nomeação	Administração Central			
		Direta		Indireta	
		N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	Sim	3	4,9	0	0,0
	Não	58	95,1	14	100,0
	Total	61	100,0	14	100,0
Pós CReSAP	Sim	40	65,6	61	80,3
	Não	21	34,4	15	19,7
	Total	61	100,0	76	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XVI - Regime de Substituição no Cargo, por categoria de Ministério

Período	Em Regime de Substituição no Cargo de Nomeação	Categoria Ministério							
		Políticos		Económicos		Sociais		Técnicos	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	Sim	0	0,0	2	5,7	1	4,5	0	0,0
	Não	7	100,0	33	94,3	21	95,5	11	100,0
	Total	7	100,0	35	100,0	22	100,0	11	100,0
Pós CReSAP	Sim	17	63,0	28	63,6	49	86,0	7	77,8
	Não	10	37,0	16	36,4	8	14,0	2	22,2
	Total	27	100,0	44	100,0	57	100,0	9	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XVII – Frequências de Género

Género	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Masculino	39	52,0	74	54,0
Feminino	36	48,0	63	46,0
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XVIII - Dirigentes Superiores (%) da Administração Pública Central, por género

Grau	Anos															
	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
1.º Grau	77,6%	22,4%	78,7%	21,3%	77,1%	22,9%	78,6%	21,4%	77,5%	22,5%	75,2%	24,8%	73,9%	26,1%	72,4%	27,6%
2.º Grau	61,4%	38,6%	62,7%	37,3%	64,0%	36,0%	63,0%	37,0%	63,2%	36,8%	63,8%	36,2%	59,4%	40,6%	57,7%	42,3%
Total	66,4%	33,6%	67,5%	32,5%	68,0%	32,0%	67,8%	32,2%	67,5%	32,5%	67,1%	32,9%	63,7%	36,3%	62,1%	37,9%

Fonte: Síntese Estatística do Emprego Público (SIEP), 1.º T 2019

Tabela XIX – Frequências de Género, por tipo de Administração Central

Período	Género	Administração Central				
		Direta		Indireta		Total
		N.º	%	N.º	%	
Pré CReSAP	Masculino	31	50,8	8	57,1	39
	Feminino	30	49,2	6	42,9	36
	Total	61	100,0	14	100,0	75
Pós CReSAP	Masculino	27	44,3	47	61,8	74
	Feminino	34	55,7	29	38,2	63
	Total	61	100,0	76	100,0	137

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XX – Frequências de Género, por categoria de Ministério

Período	Género	Categoria Ministério								Total
		Políticos		Económicos		Sociais		Técnicos		
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Pré CReSAP	Masculino	4	57,1	18	51,4	13	59,1	4	36,4	39
	Feminino	3	42,9	17	48,6	9	40,9	7	63,6	36
	Total	7	100,0	35	100,0	22	100,0	11	100,0	75
Pós CReSAP	Masculino	16	59,3	28	63,6	26	45,6	4	44,4	74
	Feminino	11	40,7	16	36,4	31	54,4	5	55,6	63
	Total	27	100,0	44	100,0	57	100,0	9	100,0	137

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXI - Grau académico por tipo de Administração Central

Período	Grau Académico	Administração Central				
		Direta		Indireta		Total
		N.º	%	N.º	%	
Pré CReSAP	Licenciatura	34	55,7	8	57,1	42
	Mestrado	23	37,7	1	7,1	24
	Doutoramento	4	6,6	5	35,7	9
	Total	61	100,0	14	100,0	75
Pós CReSAP	Licenciatura	39	63,9	50	65,8	89
	Mestrado	13	21,3	18	23,7	31
	Doutoramento	9	14,8	8	10,5	17
	Total	61	100,0	76	100,0	137

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXII - Grau acadêmico por categoria de Ministério

Período	Grau Acadêmico	Categoria Ministério								Total
		Políticos		Econômicos		Sociais		Técnicos		
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Pré CReSAP	Licenciatura	2	28,6	21	60,0	12	54,5	7	63,6	42
	Mestrado	4	57,1	12	34,3	5	22,7	3	27,3	24
	Doutoramento	1	14,3	2	5,7	5	22,7	1	9,1	9
	Total	7	100,0	35	100,0	22	100,0	11	100,0	75
Pós CReSAP	Licenciatura	18	66,7	27	61,4	40	70,2	4	44,4	89
	Mestrado	6	22,2	9	20,5	11	19,3	5	55,6	31
	Doutoramento	3	11,1	8	18,2	6	10,5	0	0,0	17
	Total	27	100,0	44	100,0	57	100,0	9	100,0	137

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXIII – Tipo de Estabelecimento de Ensino da Licenciatura

Tipo de Estab. Ensino Licenciatura	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Público	69	92,0	110	80,3
Privado	6	8,0	27	19,7
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXIV - Formação Complementar por tipo de Administração Central

Período	Formação Complementar	Administração Central			
		Direta		Indireta	
		N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	Sem formação complementar	21	34,4	6	42,9
	Com formação complementar	40	65,6	8	57,1
	Total	61	100,0	14	100,0
Pós CReSAP	Sem formação complementar	11	18,0	10	13,2
	Com formação complementar	50	82,0	66	86,8
	Total	61	100,0	76	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXV – Formação Complementar por Categoria de Ministério

Período	Formação Complementar	Categoria Ministério							
		Políticos		Econômicos		Sociais		Técnicos	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Pré CReSAP	Sem formação complementar	2	28,6	14	40,0	7	31,8	4	36,4
	Com formação complementar	5	71,4	21	60,0	15	68,2	7	63,6
	Total	7	100,0	35	100,0	22	100,0	11	100,0
Pós CReSAP	Sem formação complementar	3	11,1	9	20,5	8	14,0	1	11,1
	Com formação complementar	24	88,9	35	79,5	49	86,0	8	88,9
	Total	27	100,0	44	100,0	57	100,0	9	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXVI – Experiência na Administração Pública

Experiência Administração Pública (anos)	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
sem experiência	3	4,0	12	8,8
de 1 a 10 anos	12	16,0	18	13,1
de 11 a 20 anos	30	40,0	44	32,1
de 21 a 30 anos	19	25,3	45	32,8
de 31 a 40 anos	11	14,7	17	12,4
superior a 40 anos	0	0,0	1	0,7
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXVII – Experiência anterior no Ministério do cargo dirigente

Experiência no Ministério	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Sem experiência	22	29,3	36	26,3
Com experiência	53	70,7	101	73,7
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXVIII – Experiência de Dirigente Superior

Experiência de Dirigente Superior	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Sem experiência	42	56,0	71	51,8
Com experiência	33	44,0	66	48,2
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

Tabela XXIX – Experiência de Dirigente Intermédio

Experiência de Dirigente Intermédio	Pré CReSAP		Pós CReSAP	
	N.º	%	N.º	%
Sem experiência	24	32,0	43	31,4
Com experiência	51	68,0	94	68,6
Total	75	100,0	137	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir da base de dados

ANEXO IV – O CONTEXTO INTERNACIONAL

A escolha de determinado modelo de recrutamento ou seleção de dirigentes públicos visa responder ao *trade-off* entre a neutralidade associada às competências técnicas e a lealdade ao poder político eleito.

Segundo o estudo de Kuperus e Rode (2016), a maioria dos países da União Europeia adota um sistema de emprego dos dirigentes baseado no posto e não na carreira, em que o cargo é exercido por um período limitado, em alguns casos, renovável apenas uma vez com base nos resultados alcançados (ex.: Portugal e Bélgica), outros por n.º ilimitado de vezes, mas sujeito a novo processo de seleção (ex.: Malta e Áustria), e mesmo outros não passíveis de renovação (o caso do Reino Unido).

Também na maioria dos casos, os dirigentes de topo são designados formalmente por um ministro, de entre uma *short-list* de candidatos (entre 1 e 3), previamente propostos por uma comissão de recrutamento independente. Essa lista propõe os candidatos considerados com o perfil profissional mais adequado ao cargo a ocupar, ou seja, a decisão final cabe sempre ao político eleito. Portugal e o Reino Unido encontram-se neste modelo, com regras formais muito bem definidas.

No entanto, existem países em que a seleção poderá ser feita com base na confiança política, como são os casos da França e da Alemanha, com regras pouco definidas, e uma escolha muito discricionária em alguns cargos dirigentes de topo.

Sobre o processo de recrutamento nestes cargos, alguns países contemplam a possibilidade de ser aberto ao exterior da administração pública, como são os casos de Portugal, Luxemburgo e Hungria. Já em França, Alemanha e Itália e Espanha, o recrutamento é exclusivamente interno (à exceção dos casos específicos em que existem escolhas políticas).

Relativamente ao grau de politização ou de carácter técnico-profissional da seleção de dirigentes, abordam-se de seguida três países que seguem diferentes tipologias: França, Reino Unido e EUA.

O modelo francês é o caso intermédio entre seleção baseada em critérios técnicos e baseada em critérios políticos. Existe formalmente uma grande liberdade de nomeação por parte dos membros do governo para o provimento de cargos equivalentes a membros

de gabinete ministerial e a diretor geral, mas o leque de escolhas é reduzido pois recaem em pessoas com um perfil social muito homogêneo e com o mesmo tipo de percurso na administração pública. “O recrutamento é limitado ao interior da administração pública e mesmo no próprio ministério, apesar da legislação a isso não obrigar”.²⁵

Os altos quadros administrativos do Estado francês são provenientes da *École Nationale d’Administration* (ENA), conhecida escola de elite “dominada pela burguesia e como tal marcada por uma forte hereditariedade profissional, onde as mulheres, bem como as pessoas nascidas na província, têm dificuldade em entrar” (Nunes, 2012: 35).

O Reino Unido é o exemplo máximo de seleção baseada em critérios técnicos dos dirigentes de topo. Fomentou-se a procura de generalistas (formados nas humanidades), com elevadas competências sociais, que só se adquiria por via do nascimento, por via da frequência de Oxford e Cambridge, ou ambas, em conjunto. É um caso de seletividade social muito idêntico ao francês, mas logo ao nível das licenciaturas nas universidades e não nas grandes “écoles”. Os altos cargos administrativos britânicos são normalmente ocupados por homens, com percursos académicos de “Oxbridge”²⁶, de origem em classes privilegiadas, filhos de quadros superiores do Estado e profissionais liberais, e com longos percursos na administração central.

No entanto, o modelo britânico tem caminhado, principalmente desde os governos Thatcher, para um sistema dual, com estruturas centrais e elites administrativas autónomas, técnicas e profissionais, recrutadas do seio da administração pública, em conjunto com novas agências e estruturas de missão, com gestores e assessores recrutados do privado, de acordo com critérios políticos.

Os EUA são o caso máximo de politização dos cargos de topo da Administração Pública. Cabe ao Congresso, após as eleições presidenciais, definir quais os cargos em que a nomeação é estritamente política - os “*political executives*”, conforme designados por Peters (2004). Ainda assim, é exigido o aval do Senado para a nomeação de alguns cargos, baseado numa avaliação rigorosa do percurso profissional do candidato. Este maior escrutínio introduz, também, algum carácter técnico e meritocrático a estas decisões.

²⁵ Rouban (1999).

²⁶ Referência de Nunes (2012) para os que frequentaram as universidades de Oxford e Cambridge.

As nomeações políticas recaem essencialmente em candidatos com percursos profissionais fora da administração pública e permanecem pouco tempo nos cargos: “*a government of strangers*”, conforme adotado por Nunes (2012), baseado na terminologia de Heelo (1977). À semelhança do Reino Unido, são poucos os políticos com carreira na administração pública, mas neste caso, porque existe uma exclusão da elite administrativa de carreira no processo de decisão política.

Os EUA acabam por ter um sistema dual, com os dirigentes de topo altamente politizados e os dirigentes intermédios, funcionários de carreira, mais distantes dos centros de decisão.