

Appointment of Public Administration Managers by Public Tender or Trust

Nomeação de Dirigentes da Administração Pública por via de Concurso ou por Confiança

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA^a

PAULO FERNANDO GONÇALVES AMARAL ANTUNES^b

JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM^c

Resumo

Os dirigentes da administração pública têm o papel de promotores das políticas públicas e simultaneamente de administrar os vários setores do Estado enquanto servidores do mesmo. A questão de partida deste artigo é perceber em que circunstância se opta pela nomeação por confiança, ou pelo concurso destes dirigentes. Apesar de haver prerrogativas que permitam uma ou outra via de nomeação, será que uma se sobrepõe à outra? E como pode isso ser facilitador para a persecução das finalidades a que se dispõe a administração pública? A metodologia aplicada apoia-se numa abordagem qualitativa, fundamentada na pesquisa e análise essencialmente de artigos. É um constructo descritivo e exploratório, visando caracterizar tanto a via de nomeação de dirigentes por concurso como por confiança. Finalmente, o artigo traz à evidência que não é totalmente despropositada a escolha da via do recrutamento, assim como o recorrer ao concurso para prover a nomeação mais adequada.

Palavras-chave: dirigentes, concursos, confiança política, administração pública

Abstract

Public Administration Managers have the role of public policy promoters, and simultaneously manage the various sectors of the State as public servants. The starting point of this article is to perceive in which circumstances one must choose either to appoint by trust or by means of a tender procedure. Although there are prerogatives that allow one or the other route of appointment, does one overlap the other? Also, how can this be a facilitator for the pursuit of Public Administration purposes? The applied methodology is based on a qualitative approach, essentially centred on the research and analysis of articles. It is a descriptive and exploratory construct, aiming to characterize both ways for appointment of managers, i.e. by tender, and by trust. Finally, the article shows that it is not totally inappropriate to choose the route of recruitment, as well as to use competition to make the most adequate appointment.

Keywords: managers, tenders, political trust, public administration

^{a|b} Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Email de contacto: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

^b Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa.

1. Introdução

A partir dos anos 80 do século passado, para responder ao imperativo na ótica da eficiência e racionalização de recursos, emerge um conjunto de ideias e programas através de um modelo de gestão, a Nova Gestão Pública (NGP) (Bilhim, 2014a). Se por um lado surge como modelo facilitador para alcançar resultados e contribuir para a sustentabilidade, por outro e paradoxalmente, é um modelo particularmente suscetível a comportamentos menos éticos, de acordo com Bilhim, Pinto e Soares (2015).

Entre outros aspetos, a meritocracia enquanto via para a nomeação de dirigentes da administração pública (AP) tem reflexo na dicotomia pela escolha desses mesmos dirigentes, neste caso, pela via de concurso, ou por confiança política.

O diretor-geral ou homólogo é o elo entre governo e função pública. É um cargo de confiança política, pelo que a escolha política seria o tipo de nomeação mais apropriado, independentemente da formação académica específica que este dirigente pudesse ter (Cruz, 1992).

Porém, no que concerne à profissionalização e despolitização dos dirigentes da AP, de acordo com Madureira (2013), vários autores nacionais teriam alertado para a premência da concretização destas alterações, de forma a assegurar o fim do *spoil system*, isto é, do sistema de distribuição de cargos públicos aos membros do partido que ganha as eleições.

Assim, o processo de recrutamento e seleção dos dirigentes da AP por via de concurso foi progressivamente encontrando fundamento legal, de modo a modificar os procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da AP, de que é exemplo a Lei n.º 64/2011.

Procurar a solução mais adequada ao cargo de dirigente, através de um concurso que visa um conjunto de operações de modo a propor a ocupação de cargos de direção, requer estruturas dinâmicas, essenciais tanto à evolução das atividades, como ao seguimento dos objetivos dos órgãos/serviços.

A dicotomia entre a confiança política e o mérito pela via do concurso não deixa clara qual a escolha mais óbvia. Se por um lado há a legitimidade para querer dirigentes com competências específicas, por outro, há que confiar em dirigentes que se pautam pelas premissas provenientes das orientações políticas e respetivos nomeadores.

O modelo do enquadramento legal torna evidente a tendência para a assunção pela via de concurso, mantendo, contudo, simultaneamente a via por confiança.

Para promover as alterações no âmbito das nomeações, deve haver motivos. Neste caso, as modificações apresentadas no âmbito do recrutamento e seleção dos dirigentes da AP encontram-se em conformidade com o compromisso definido no Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica, firmado entre Portugal e a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (CE, BCE, FMI).

A questão de partida prende-se com as circunstâncias das diferentes opções de nomeação, e como é vista cada uma das vias para a seleção dos dirigentes mais eficientes à luz do fim a que se propõe a AP.

A via meritocrática é aquela que visa a procura do mais competente para o cargo. A nomeação por confiança não é uma garantia de eficiência do desempenho de um cargo implicitamente técnico, num Estado de Democracia e, quando outros Estados vizinhos/parceiros apontam para a via meritocrática.

Este artigo traz à evidência que não é totalmente despropositada a escolha da via concursal face à de confiança, para prover a nomeação mais adequada/funcional, e não deixando de ser de confiança.

A metodologia aplicada tem abordagem qualitativa, fundamentada na pesquisa e análise essencialmente de artigos e diplomas legais. É um constructo descritivo e exploratório, visando caracterizar a via de nomeação de dirigentes da AP por concurso e por confiança.

2. Enquadramento teórico

2.1 o paradigma institucional vigente na administração pública portuguesa

De acordo com o relatório da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE, 1995), os marcos essenciais na realização e orientação da reforma administrativa têm lugar na altura da revolução de 1974 e posteriormente na entrada de Portugal na Comunidade Europeia em 1986.

Segundo a mesma entidade, a reforma administrativa em Portugal pautou pela melhoria da imagem do serviço público, a aproximação da administração aos cidadãos, visando a transparência, dignificação, mudança de atitude dos dirigentes e funcionários, a fratura de cadeias de comando centralizadas/autocráticas, através da delegação e descentralização da autoridade, a redução de regras/procedimentos e a passagem para um ambiente de trabalho de gestão flexível, focada nos resultados.

A partir de meados dos anos 80 do século xx, para responder ao imperativo da modernização administrativa, emerge uma doutrina de reforma, atra-

vés de um conjunto de processos de transformação do Estado: a Nova Gestão Pública (NGP), ou New Public Management (Bilhim, 2013a).

Tanto sindicatos, como empresários, órgãos de comunicação social, consultores, partidos políticos e público em geral intercederam junto dos governos para a reforma da AP, de acordo com o mesmo autor. Os princípios da sua construção com base nos processos burocráticos de Max Weber estavam errados, carecendo de ser reinventada e de modernizar as suas instituições, de acordo com Bilhim (2013b).

Todavia, se por um lado surge como modelo facilitador para alcançar resultados e contribuir para a sustentabilidade, por outro lado e paradoxalmente, é um modelo particularmente suscetível a comportamentos menos éticos, de acordo com Bilhim e colaboradores (2015). Os mesmos autores afirmam que os relatórios das organizações internacionais tornam evidente que o modelo europeu continental é mais suscetível a esse tipo de comportamentos, e consequentemente, menos eficaz, acabando por lesar a economia. Implicitamente, para responder às ineficiências da administração, recorre-se aos impostos, contribuindo para a retração da economia, de acordo com Bilhim e colaboradores (2015).

Esta mudança de paradigma vem substituir uma administração tradicional, arreigada ao paradigma jurídico, baseada na interpretação das leis, confinada a um pesado sistema burocrático, de tal modo que, numa analogia de Bilhim (2014a), quando colocada a questão «o que fazem vocês quotidianamente na administração?», a resposta era: «interpreto e aplico a lei». Todavia, com o novo paradigma da NGP, a resposta divergia para «melhor permanentemente o que faço».

O que vem caracterizar este paradigma é: administração por objetivos; desburocratização; enfoque na meritocracia; indução dos governos a que conduzam a administração como uma empresa; incentivo à externalização de atividades; redução de colaboradores e dirigentes, isto é, promovendo a lógica de mercado pela concorrência entre serviços (Bilhim, 2014a).

De acordo com este autor, não é propriamente uma nova técnica de gestão, tratando-se antes de uma nova postura daqueles que exercem na administração. Este paradigma (NGP) faz com que a aplicação da lei deixe de ser um fim para se tornar uma via.

O caso português vê-se imbuído deste paradigma a partir do XI Governo Constitucional (Carvalho, 2007: 159). A viragem do paradigma tradicional jurídico da AP portuguesa, que se caracterizava pelo cumprimento de um

determinado processo imposto por lei ou regulamento (Bilhim, 2008a), dá lugar progressivamente a: privatizações; descentralizações; desburocratização; enfoque no aumento de eficiência; eficácia; flexibilidade; e autonomia. Uma nova dinâmica que deixou de seguir tanto o modelo burocrático, passando a seguir o modelo gestor da NGP.

Para Rocha (2001), as políticas de gestão de recursos humanos à data não se materializavam através das políticas de modernização, as quais, visando mais eficiência dos serviços, eram vistas como uma ameaça à estabilidade das suas carreiras e emprego.

Mais tarde, o mesmo autor, Rocha (2005), traz à evidência que a presença dos sindicatos levou mesmo ao retrocesso da aplicação deste paradigma (NGP), sendo por isso sintomático da desconfiança em relação ao modelo. De acordo com Frederickson e Smith (2003), a utilidade do modelo da NGP tem suscitado cada vez mais dúvidas, todavia os autores concluem que, embora esteja para ficar, começam a compreender-se as implicações para a governança.

Frederickson (2012) alerta mais tarde para o facto de, apesar de os princípios associados à NGP poderem resultar num aumento seletivo e a curto prazo em matéria de eficiência, eles estarem associados negativamente à retidão, equidade e justiça.

Portugal já iniciou o processo de transição de um modelo profundamente normativo, sendo este lentamente substituído pelo modelo da NGP. Porém, o modelo recente ficará indelevelmente marcado pela tradição, isto é, aos princípios normativos e jurídicos, o que, de acordo com Bilhim e colaboradores (2015), não irá ser tipicamente a NGP, mas um modelo chamado Novo Estado Weberiano (NEW).

O mesmo autor, Bilhim (2014b), aponta para evidências deste modelo (NEW) nos estatutos dos dirigentes da AP portuguesa, através da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, que será abordado na secção seguinte.

Em síntese, a NEW tem em comum o não distinguir o domínio público do privado quanto à natureza do seu exercício. Todavia, visa a introdução de formas de empreendedorismo e simultaneamente moderar o ónus de âmbito legal, e estimular a participação da comunidade civil nos procedimentos de deliberação.

Face ao paradigma institucional vigente na AP portuguesa, no que concerne à nomeação de dirigentes, há que haver motivos para a mudança. Em conformidade com um compromisso definido no Memorando de Entendi-

mento firmado entre Portugal e a CE, BCE, FMI^[1], este dá origem a novos diplomas legais cuja arquitetura se materializa com a constituição de uma comissão que visa recrutar e selecionar ou emitir pareceres de candidatos para cargos de direção superior da AP, atuando de forma independente no exercício das competências e obedecendo a princípios de isenção, rigor, equidade, transparência, apontando para o reconhecimento do talento e mérito profissional. Para Bilhim (2014a), esta via é o exemplo prático de procurar a solução mais adequada ao cargo de dirigente, que, por concurso, através de um conjunto de operações, propõem a ocupação de cargos de direção, por recrutamento entre candidatos potencialmente qualificados para desempenho do cargo; seleção, por métodos e técnicas apropriadas para avaliar competências; do mérito, isto é, conjunto de qualidades exigíveis para uma boa execução do cargo, de acordo com o autor.

2.2 Enquadramento legal dos dirigentes da administração pública

A nomeação dos dirigentes da AP pode ser feita por via de concurso público ou por confiança política, embora não seja nem aleatória, nem de carácter exclusivamente pessoal/político, não sendo despiciente o carácter legal.

Há um conjunto de argumentos legais que vêm salvaguardar cada uma destas opções. O Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, veio estabelecer o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia. O recrutamento dos dirigentes era entre indivíduos habilitados com licenciatura, em função da apreciação curricular e concordante com as seguintes regras: o cargo de diretor-geral ou equiparado era provido por despacho conjunto do primeiro-ministro e do ministro competente, devendo a escolha incidir em indivíduos de reconhecida competência e que possuíssem experiência válida para o exercício das funções. O cargo de subdiretor-geral ou equiparado era provido por despacho do ministro competente, sob proposta do diretor-geral, devendo a escolha incidir em indivíduos de reconhecida competência e que possuíssem experiência válida para o exercício das funções. Os cargos de diretor de serviço e chefe de divisão ou equiparados eram providos por despacho do membro do governo competente, sob proposta do diretor-geral.

Em 1989, o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, destaca a confiança política nos dirigentes da AP, viabilizando a contratação de altos dirigentes públicos fora do domínio da AP. O recrutamento para cargos de diretor-geral

1. A Gestão do Programa de Ajustamento 2011 | 2014, Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos, versão impressa.

e subdiretor-geral ou equiparados era por escolha, entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da AP, cujo provimento exigia, licenciatura, aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respectivas funções, havendo a possibilidade de se recorrer a indivíduos licenciados não vinculados à administração. Este diploma legal cria um estatuto especial para dirigentes, permitindo aos responsáveis políticos recrutar diretores e subdiretores-gerais fora dos quadros da AP. De acordo com Madureira e Ferraz (2010), a institucionalização deste modelo de recrutamento de dirigentes na AP portuguesa pressupunha formalmente a existência de dirigentes competentes, dinâmicos, leais e capazes de decidir.

Em 1999, a Lei n.º 49/99, de 22 de junho, altera o estatuto de 1989, impondo a obrigatoriedade de concurso para cargos equivalentes a diretor de serviços e chefe de divisão.

A Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, viabiliza o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado. O recrutamento para cargos de direção superior era por escolha entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à AP, com competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções. Os cargos de direção superior de grau um são dotados por despacho conjunto do primeiro-ministro e membro de governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos, limitado ao máximo de três renovações, onde o dirigente não pode ser provido no mesmo quadro do respetivo serviço num período inferior a três anos.

Os cargos de direção superior de grau dois são dotados por despacho do membro do governo competente, em regime de comissão de serviço, por um período de três anos, renovável por iguais períodos.

No mesmo diploma, o artigo 5.º, relativo aos princípios de gestão, estabelece que os dirigentes devem promover a gestão orientada para resultados, visando a calendarização de objetivos, recursos a utilizar e programas a desenvolver. Ficam obrigados a empregar sistematizadamente mecanismos de controlo e avaliação de resultados.

O dirigente deve guiar-se por critérios de qualidade, eficácia, eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e acessível ao cidadão, liderar, motivar e empenhar os trabalhadores visando o bom desempenho do serviço. Segundo o artigo 4.º, os dirigentes devem adotar uma política de formação que contribua para a valorização profissional dos seus trabalhadores e reforço da eficiência.

Os estatutos dos dirigentes da AP portuguesa vêm posteriormente a ser alterados pelas Leis n.º 51/2005, de 30/08; n.º 64-A/2008, de 31/12; n.º 3-B/2010, de 28/04; n.º 64/2011, de 22/12; n.º 68/2013, de 29/08; n.º 128/2015, de 03/09.

A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, publicada em Diário da República, Série I-A, n.º 12, de 15 de janeiro de 2004, páginas 311 a 317. O artigo 23.º (Cargos Dirigentes) caracteriza os dirigentes máximos dos serviços centrais executivos, de controlo e fiscalização, que ocupam cargos de direção superior de grau um, e são coadjuvados por dirigentes em cargos de direção superior de grau dois, independentemente da sua designação. A qualificação do cargo dos dirigentes máximos dos serviços é definida no diploma que cria o serviço em função do nível de competências e responsabilidades. Os diretores de serviços e chefes de divisão, que correspondem a cargos de direção intermédia, de grau um e dois, podem ser colocados na dependência direta do diretor-geral, subdiretores-gerais ou homólogos, a fixar por despacho do dirigente máximo.

As revogações estão explanadas no artigo 33.º: Decretos-Lei n.º 26115, de 23 de novembro de 1935; n.º 59/76, de 23 de janeiro; artigos 2.º ao 5.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 100-A/85, de 8 de abril. A mesma Lei vem ser alterada por: Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto; Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro; Decreto-Lei n.º 105/2007, de 03 de abril; Lei n.º 64-A/2008, de 31 dezembro; Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro; Lei n.º 64/2011, de 22 dezembro; Decreto-Lei n.º 116/2011, de 05 de dezembro.

Na Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, são estabelecidas as regras para nomeações dos altos cargos dirigentes da AP. O recrutamento faz-se por escolha, entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à AP, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções.

O recrutamento para cargos de direção intermédia é feito por procedimento concursal, nos termos do artigo 21.º, entre funcionários licenciados, com competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reúnam quatro ou seis anos de experiência profissional em funções/cargos/carreiras ou categorias cujo exercício requeira licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia do 2.º ou 1.º grau respetivamente. O mesmo artigo prevê o estabelecimento de um júri constituído pelo titular do cargo de direção superior do grau um do serviço; um dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exer-

cício de funções num serviço diferente, designado pelo respetivo dirigente máximo; e por um indivíduo de reconhecida competência na respetiva área funcional, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou associação pública representativa da profissão correspondente. Posteriormente, são providos por despacho do dirigente máximo do serviço/organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos.

No contexto da vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, a racionalização no setor empresarial do Estado levou à implementação de nova dinâmica nos aspetos relativos ao recrutamento e seleção dos dirigentes da AP, com as respetivas remunerações e benefícios. Para assegurar critérios de transparência, isenção e mérito, foi criada através da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP). Entidade independente, que não solicita nem acolhe orientações dos governos no prosseguimento dos seus fins (artigo 5.º da Lei n.º 64/2011), respondendo perante o parlamento, por solicitação do governo e por via concursal, avalia curricularmente, produzindo pareceres sobre a adequação e perfil da personalidade a recomendar para exercer o cargo de dirigente da AP, isto é, esta entidade visa recrutar o mais talentoso, entre os candidatos, para o exercício dos respetivos cargos na AP.

Nas organizações públicas, existem dirigentes superiores e intermédios, ambos com as categorias de grau um e dois. Aos dirigentes superiores e intermédios de grau um compreendem funções de planeamento, controlo de procedimentos de trabalho e produção de bens e/ou serviços. Quanto aos atributos e competências de carácter operacional, isto é, de chefia direta, estes cabem aos dirigentes intermédios de grau dois (Bilhim, 2013b).

O recrutamento e seleção para cargos de direção superior de grau um e dois passa por procedimento concursal a efetuar pela CReSAP, em função da iniciativa do membro do governo com poder de direção e tutela sobre o serviço ou órgão onde se integra o cargo a preencher, de acordo com os procedimentos previstos nos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 64/2011. O concurso é obrigatoriamente publicitado na bolsa de emprego público, nas plataformas eletrónicas, durante dez dias, com a indicação dos requisitos formais de provimento, perfil exigido e métodos de seleção. Os candidatos, através da declaração de candidatura, devem referir a aceitação dos termos da carta de missão, como definido no artigo 19-A n.º 3 da Lei n.º 64/2011.

Após as respetivas avaliações, a comissão irá propor três dos candidatos ao membro do governo. Posteriormente, terá lugar uma proposta de designação,

apresentada ao conselho de ministros pelos membros do governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade onde a empresa pública se insere. Segue-se o despacho de designação devidamente fundamentado, publicado em Diário da República, junto com uma nota respeitante ao currículo académico e profissional do designado, em regime de comissão de serviço, por um período de cinco anos, renovável por igual período, não podendo exceder os dez anos, segundo o artigo 19.º da Lei n.º 64/2011.

A designação para cargos de dirigentes só pode ocorrer após concurso. Há, no entanto, a possibilidade de o cargo ser exercido em regime de substituição, de acordo com artigo 27.º da Lei n.º 64/2011. Esta possibilidade visa suprir ausências prolongadas dos titulares dos cargos ou caso de vacatura do lugar.

Há exceções à aplicação por esta via de recrutamento e seleção, como: os titulares para cargos dirigentes dos órgãos e serviços de apoio ao presidente da República; à assembleia da República e tribunais; forças armadas, forças e serviços de segurança dos órgãos públicos que exercem funções de segurança interna; Sistema de Informações da República Portuguesa e do serviço que assegura a gestão do sistema prisional; órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino; órgãos de gestão dos estabelecimentos do setor público administrativo da saúde; do ministério dos Negócios Estrangeiros. Aliás, este regime de exceção já vem consagrado pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da AP no artigo 1.º, alínea 5.

No âmbito da lei-quadro dos institutos públicos, estes têm premissas de regime especial, dadas as suas especificidades. São deles exemplos as universidades e escolas de ensino superior politécnico; instituições públicas de solidariedade e segurança social; estabelecimentos do serviço nacional de saúde (Bilhim, 2012).

No âmbito da justiça, a nomeação de juízes presidentes é feita por via de escolha e não por concurso, ao abrigo do artigo 92.º, n.º 1, da Lei n.º 62/2013, de 26 agosto, que consagra a via por nomeação para este cargo pelos membros do Conselho Superior da Magistratura.

Com o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, o governo instituiu os princípios e regras aplicáveis ao setor público empresarial, nomeadamente ao governo das empresas públicas. Fixando normas relativas às estruturas de governo societário, salientando o modelo de governo que deverá atestar a separação entre funções de administração executiva e fiscalização. Visa particularmente a prevenção de conflitos de interesses, a adoção de um código ético e

divulgação de informação através da apresentação anual de relatórios de boas práticas de governo societário.

O mesmo Decreto-Lei, artigo 39.º (Competências e regime), através da alínea 5, reforça a remissão para os ministérios setoriais, a fim de estes apresentarem ao membro do governo responsável pela área das finanças propostas de designação dos titulares dos órgãos de administração das empresas públicas, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 31.º e alínea c) do n.º 1 do artigo anterior^[2].

A Lei n.º 128/2015, de 3 de setembro, vem alterar pela sexta vez a Lei n.º 2/2004^[3], e simultaneamente a Lei n.º 64/2011^[4], aditando o artigo dos estatutos da CReSAP, destacando-se, a alteração das regras de recrutamento previstas na Lei n.º 2/2004, em que diminui de 12 para dez anos o requisito da detenção de licenciatura, relativamente aos cargos de direção superior de grau um. Além disso, é introduzida a necessidade de maior articulação entre a intervenção do membro do governo competente e a CReSAP no processo de recrutamento e seleção. Cabe ao membro do governo, que detém o exclusivo da definição do perfil do candidato, identificar as competências do cargo, caracterizar o mandato de gestão, principais responsabilidades, funções associadas e a carta de missão.

Cabe à entidade (CReSAP), elaborar uma proposta de perfil de competências do candidato a selecionar, explicitando qualificações académicas, experiência profissional exigível, competências de gestão e liderança recomendáveis para o cargo. Esta proposta será remetida para homologação ao membro do Governo, que num prazo de 20 dias, homologa a proposta de perfil de competências apresentada pela CReSAP, ou altera o perfil por ela proposto, fundamentando a alteração. Caso não se verifique nenhuma destas situações, a proposta de perfil apresentada pela CReSAP considera-se tacitamente homologada, findo aquele prazo.

Atualmente o recrutamento por via de concurso só é aplicado aos cargos de direção superior da AP portuguesa direta, quando se trata de organismos com apenas autonomia administrativa, e indireta, quando se trata de organismos com autonomia administrativa e financeira.

-
2. «c) Os princípios e regras aplicáveis à monitorização e ao controlo a que estão submetidas as empresas públicas».
 3. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.
 4. Modifica procedimentos de recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior da AP.

2.3 Como são percecionadas as nomeações por via do recrutamento e seleção dos dirigentes da administração pública

No início do século xx, Max Weber⁵ atribuiu especial importância à meritocracia quando se refere à caracterização da burocracia formal, onde a seleção dos trabalhadores é baseada nas competências técnicas que possam ser testadas por via de exames ou diplomas que certifiquem a sua formação.

Weber, (1948) de modo a separar o que é de âmbito político e de âmbito burocrático, defendia a demarcação organizacional como a melhor maneira de satisfazer o bem comum, isto é, a separação das vias de nomeação será tanto mais eficiente quanto se pautarem pela competência a que se destina o cargo.

Para Cruz (1992), o Diretor-geral ou equivalente era o elo entre Governo e função pública. Logo, era um cargo de confiança política, sendo a escolha política o método mais apropriado, independentemente da formação académica deste dirigente. Mais tarde, o mesmo autor (Cruz, 2002) lembra que apesar da constante tensão criada entre políticos e administradores, e embora o poder político possua instrumentos de forma interventiva e orientadora do poder administrativo, a esfera da administração possui prerrogativas de modo a colocar entraves aos fins politicamente desejados.

Num testemunho autobiográfico, Silva (2002:127), reconhece a existência de pressões das estruturas partidárias face a algumas nomeações, ao afirmar que possivelmente seria falso que os seus ministros nunca dessem preferência por militantes do Partido Social-Democrata (PSD) nas suas nomeações de dirigentes da AP.

Apesar do novo paradigma gestor se declarar como uma via opostora da burocracia *Weberiana*, ele partilha da mesma conceção do mérito e estabelece a sua aplicação à AP, de modo autónomo em relação à cultura dessas mesmas administrações, de acordo com Pollit e Bouckaert (2004).

No entendimento de Rocha (2005), existe uma inconsistência patente na política de modernização administrativa do XV Governo Constitucional. As leis e propostas legislativas tendiam à retoma do modelo manageralista, pretendendo simultaneamente emagrecer o Estado. Na linha de Sra. Thatcher (finais dos anos 70 e início dos 80 do século xx), visando um menor e melhor Estado, a adoção do contrato individual de trabalho e a avaliação de desempenho nas nomeações de cargos de dirigentes, seriam porém de âmbito político, para todos.

.....
5. Publicado postumamente no início da década de 1920, versão de 1978.

Na ótica de Bearfield (2009) e Levy (2009), será válida a opção pela via da nomeação política, pois a AP tem disparidades contextuais e estruturais face à administração privada, que decorrem da necessidade de submeter a AP ao que está consagrado na lei e na política daqueles que foram democraticamente eleitos.

Madureira e Ferraz (2010: 64) apresentam uma análise de critérios de seleção dos altos dirigentes da AP portuguesa, verificando que estão relacionados na generalidade com questões administrativas e políticas, levando estes responsáveis a serem nomeados com base na “confiança” (política ou pessoal) e em prejuízo das competências técnicas e de gestão. Baseados nestas conclusões, os autores propõem um modelo de seleção híbrido.

As implicações assentes em novos procedimentos organizacionais, de acordo com Mozzicafreddo e Gomes (2011), alicerçam-se em qualificações direcionadas para diferentes modelos organizacionais, novos formatos de exercício na administração da informação, regimes funcionais e remuneratórios estabelecidos na qualidade do trabalho e diversidade do exercício profissional. A sua materialização está ligada a uma estratégia de liderança baseada no exemplo e na responsabilidade funcional, de acordo com estes autores, o que requer dirigentes que procurem a mudança e simultaneamente, a eficiência face aos novos imperativos. Os autores reiteram que são os procedimentos e formas organizacionais que, através dos seus agentes, conseguem realizar uma gestão profissional e responsável do serviço público, salvaguardando tanto os comportamentos dos seus agentes como as suas competências.

Para Bilhim (2012), no âmbito das ciências sociais contemporâneas, a via meritocrática enquadra-se num sistema cujas posições sociais são atestadas pelo mérito individual, e não em critérios como a riqueza, sexo, origem social ou filiação política. Mais tarde, o autor (Bilhim, 2013b) traz à evidência que dentro das culturas das organizações públicas, há uma aspiração em concordar idealmente com a seleção dos colaboradores baseada no mérito enquanto valor, a fim de ocuparem posições na organização. Na cultura dos dirigentes da AP, quando colocada a questão da via meritocrática, fica porém o inequívoco que faz parte do “*politicamente correto*”, assim como a expressão marcante que se traduz em “*isto é muito diferente do setor privado*”.

Todavia, um dos princípios fundamentais da organização burocrática de Weber, de acordo com Bilhim (2013c: 41) é “*onde a seleção dos funcionários se faz com base no mérito*” e “*pela profissionalização dos seus funcionários*”.

Na Europa continental é politicamente correto a aceitação da meritocracia na AP, tanto à luz da burocracia Weberiana, como das boas práticas nos países da OCDE (Bilhim 2012). Contudo, em Portugal há algo que metaforicamente se chamava de “esquizofrenia Cultural”, isto é, “*afirmo uma coisa e pratico o seu contrário*”, de acordo com o autor.

Se for aplicado o princípio de *comply-or-explain*, isto é, “cumpra ou explique” de acordo com Pinto e colaboradores. (2013), seria afetado o nível de exigência no concerne à *accountability* (responsabilização) à semelhança das sociedades de capital aberto, de modo a aumentar a prestação de contas destas empresas, devendo assim a nomeação pautar-se pela competência técnica.

Para Madureira (2013), fortalecer o prosseguimento do interesse público passa por acabar com o *spoil system*, isto é, o sistema de distribuição por via de confiança de cargos públicos aos membros do partido que ganha as eleições.

Madureira e Asensio (2013), reforçam a ideia do contributo no sentido da eficiência, a profissionalização e a avaliação do desempenho dos dirigentes da AP. Para estes autores, a eficácia na gestão dos serviços públicos deveria ter implícito a autonomia dos dirigentes relativamente aos Governos.

Para Cordeiro e colaboradores (2014), no âmbito da AP, as situações com enfoque mais relevantes estão associadas ao recrutamento, em particular ao nível da nomeação para cargos de dirigentes, com partidização e multiplicação de titulares de cargos de confiança política. Os candidatos são selecionados em função de clientelas politizadas, assim como são acessoriamente gastos milhões de euros em apreciações e análises encomendadas a consultores e escritórios de advogados, ainda que existam esses recursos na AP. Para estes autores, existem ainda diversas condutas suspeitas, como a percepção do facilitismo de antigos ministros que passaram para empresas privadas depois de cessarem o exercício de cargos governativos. Os autores sugerem a possibilidade da existência de conflitos de interesse e incompatibilidades, em particular no âmbito das Parcerias Público-Privadas. No seu entendimento, é uma inutilidade o período de três anos durante os quais um antigo governante está impedido por lei de exercer funções em empresas que receberam benefícios do Estado diretamente relacionados com a pasta por ele tutelada.

Silva (2014), no âmbito das nomeações, expõe que entre 1995 e 2009, das 11 mil nomeações para a AP, a maioria visava recompensar fidelidades partidárias, cuja nomeação pela via da confiança salvaguardava, tornando-se o dirigente uma ferramenta que ia na concordância da política instituída ou a instituir.

Para Bilhim e Correia (2016), os valores (culturais) apresentam uma amplitude maior que as normas, condicionando a conduta apropriada em circunstâncias onde não estão definidos protocolos formais. Os valores tendem a aproximar-se das crenças pela via da socialização. Têm atributo valorizável (não materialmente) e considerado como objeto de aspiração, ideal e de anseio (veja-se também Correia e Bilhim (2017, *in press*).

A via do recrutamento e seleção através de entidade especializada e autónoma para o efeito é exemplo da aplicação na linha implícita da meritocracia, visando a competência e virtudes dos potenciais dirigentes, segundo Bilhim e colaboradores (2015).

Ao longo dos procedimentos que ficaram a cargo da CReSAP, e que envolveram milhares de candidatos, representando o envio de 345 propostas de nomeação para cargos de Direção Superior de 1.º e 2.º grau, e de aproximadamente 1 000 indivíduos selecionados, esta entidade foi confrontada apenas com um processo de intimação para prestação de informações e passagem de certidões (CReSAP, 2014). Embora os pareceres sobre adequação de perfil ao cargo de dirigente não possuam carácter vinculativo, o Governo aceitou a globalidade das recomendações, pois cabe ao poder político aceitar ou não esta indicação.

Todavia, pelo princípio do contraditório, no parecer de Madureira (2015) no concerne a esta Comissão, não existe para já qualquer procedimento de apreciação que permita esclarecer se houve efetivamente uma democratização no acesso aos lugares cimeiros da AP.

Posto isto, este artigo visa perceber como as diferentes vias de nomeação de Dirigentes da AP, em função dos paradigmas institucionais e recentes abordagens para nomeações, podem fazer a diferença entre dirigentes competentes, por via do concurso e/ou por via de confiança.

Se, por um lado, há autores que pautam pela defesa da nomeação por confiança como via para assegurar a concretização dos objetivos políticos, há os que apontam, por outro lado, para a reunião de um conjunto de competências de domínio técnico para a persecução de forma eficiente e racionalizada de recursos na AP.

Assim, a questão de partida prende-se com a nomeação por concurso ou confiança política, ou porque nomear uns por uma via e outros por outra. Trata-se de retratar as diferentes perceções à luz do que está institucionalmente aceite, no plano nacional.

3. Método

Em termos de metodologia, é do tipo qualitativo, cujo instrumento de pesquisa são os próprios investigadores. É um constructo descritivo e exploratório, visando caracterizar as vias para a nomeação de dirigentes por concurso e por confiança através de pareceres de outros autores que confluem para uma ou outra via.

Uma vez que a atitude científica neste estudo foca a compreensão da dinâmica entre quem nomeia e quem é nomeado, não existe compromisso com a busca da explicação comportamental, esta mais do domínio da metodologia quantitativa.

A metodologia alicerça-se na qualidade e validade dos dados providenciados através dos achados e pareceres de outros autores, assim como do que está explanado em documentos legais.

Explorando o ambiente e as circunstâncias onde ocorre o objeto em questão, o método utilizado visa obter uma explicação, emergente a partir da compilação de outros artigos que contribuíram para clarificar algumas das vertentes aqui abordadas.

4. Resultados

Para responder à modernização administrativa, a transformação do Estado por via da NGP (Bilhim, 2013a) caracteriza-se pela administração por objetivos, desburocratização, meritocracia, externalização de atividades, redução de colaboradores/dirigentes, e promoção da lógica de mercado (Bilhim, 2014a). Esta posição é reforçada por acordos com parceiros externos, como a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Tanto pela dimensão legal como pela perspectiva dos diversos autores aqui apresentados, expõem-se sucintamente na Figura 1, por ordem cronológica, as diferentes posições face à nomeação destes dirigentes.

No que concerne ao panorama legal, tem-se:

- Decreto-Lei n.º 191-F/79, estabelece regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia: com licenciatura, indivíduos de reconhecida competência e experiência válida.
- Decreto-Lei n.º 323/89, contratação de altos dirigentes fora da AP: com licenciatura, aptidão e experiência profissional para funções.
- A Lei n.º 49/99, altera estatuto de 1989, impondo obrigatoriedade de concurso para cargos equivalentes ao de diretor de serviços e chefe de divisão.

- Lei n.º 2/2004, estatuto do pessoal dirigente dos serviços/organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado: Licenciados, vinculados ou não à AP, competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas. Devem promover a gestão orientada para resultados, visando objetivos, recursos, programas a desenvolver, e obrigados a empregar mecanismos de controlo.
- Lei n.º 4/2004, princípios e normas para a organização da administração direta do Estado. A qualificação do cargo dos dirigentes máximos é definida no diploma que cria o serviço em função do nível de competências e responsabilidades.
- Lei n.º 51/2005, regras para nomeações dos altos cargos dirigentes, continuando a ser por confiança para dirigentes superiores, e concurso para os intermédios.
- Lei n.º 64/2011, modifica procedimentos de recrutamento, seleção e provimento nos cargos de direção superior da AP, através da criação da CRE SAP.
- Decreto-Lei n.º 133/2013, princípios e regras do setor público empresarial, atestando separação entre funções de administração executiva e fiscalização.
- Lei n.º 128/2015, passa para 10 anos o requisito da detenção de licenciatura para cargos de direção superior de grau 1. Cabe ao membro do Governo a definição do perfil do candidato, competências, caracterizar o mandato, responsabilidade e funções, e carta de missão. Cabe à CRE SAP, elaborar proposta de perfil de competências do candidato, explicitando qualificações académicas, experiência profissional, competências de gestão e liderança, e apresentar ao membro do Governo três dos candidatos selecionados.

Os diversos autores face às vias de nomeação, advogam o seguinte:

- Weber (2.ª década do século xx), aponta para a importância da meritocracia.
- Cruz (1992), a escolha política, independentemente da formação do dirigente.
- Silva (2002), reconhece as pressões das estruturas partidárias para as nomeações.

- Pollit e Bouckaert (2004), a NGP apesar de opositora da burocracia *Weberiana*, partilha da concepção de mérito.
- Rocha (2005), dúvida da NGP, e via de nomeação proporcionada por esta.
- Bearfield e Levy (2009), a AP submete-se ao direito consagrado na lei, e à política daqueles democraticamente eleitos.
- Madureira e Ferraz (2010), propõem modelo híbrido, entre confiança e competência técnica e gestão.
- Mozzicafreddo e Gomes (2011), as mudanças organizacionais, só se alcançam através de dirigentes competentes, qualificados para gestão profissional.
- Bilhim (2012), a meritocracia é socialmente aceite baseada no mérito individual e não em critérios como riqueza, sexo, origem social ou filiação política.
- Madureira (2013), propõe o fim do *spoil system*.
- Madureira e Asensio (2013), favoráveis à profissionalização, avaliação do desempenho dos dirigentes da AP, e autonomia relativamente aos Governos.
- Cordeiro (2014), nomeação por confiança política, é relevante de condutas suspeitas.
- Silva (2014), em 11 mil nomeações entre 1995 e 2009, a maioria objetivava recompensar fidelidades partidárias.

5. Conclusões

A dicotomia entre a confiança política e o mérito pela via do concurso conduz a um dilema: se por um lado há a legitimidade para querer Dirigentes com várias competências, por outro, há que confiar que estes pautam pelas premissas provenientes das orientações políticas e nomeadores.

Existem imperativos internos na mudança da dinâmica Nacional relativamente à AP, que se refletem na transposição para diplomas legais no sentido da promoção da meritocracia. Estes diplomas têm requerido dirigentes com competências técnicas para levar a cabo a sua função, de que é exemplo a Lei n.º 2/2004

As recomendações feitas por parceiros externos (CE, BCE, FMI) apontam para a via concursal, como caminho para promover a excelência.

FIGURA 1. Quadro síntese das vias de nomeação de acordo com o plano legal e na ótica dos diferentes autores, por ordem cronológica

	POR VIA DA CONFIANÇA, SEM CONCURSO	POR VIA DA CONFIANÇA, COM CONCURSO	POR VIA DE CONCURSO/MÉRITO
PLANO LEGAL	Decreto-Lei n.º 191-F/79		
	Decreto-Lei n.º 323/89		
	Lei n.º 2/2004		Lei n.º 49/99
	Lei n.º 4/2004		
	Lei n.º 51/2005		
		Lei n.º 64/2011	
	Decreto-Lei n.º 133/2013		
PERCEÇÃO DOS DIFERENTES AUTORES			Max Weber (2.ª década do séc. XX)
	Cruz (1992)		
	Silva, A. (2002)		
			Pollit e Bouckaert (2004)
			Rocha (2005)
	Bearfield e Levy (2009)		
		Madureira e Ferraz (2010)	
			Mozzicafreddo e Gomes (2011)
			Bilhim (2012)
			Madureira (2013)
			Madureira e Asensio (2013)
		Cordeiro (2014)	
		Silva (2014)	

No evoluir do tempo, e de acordo com a documentação apresentada:

- A maioria dos autores aqui apresentados e dos diplomas legais vai na linha da necessidade de maior peso na componente técnica, neste caso por via de avaliação meritocrática, isto é, por concurso enquanto forma de escolha do mais talentoso.
- A ambiguidade da terminologia “competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício”^[6], é vaga e não há evidências das especificações desses atributos. Este vazio pode ser visto como um espaço para:

.....
 6. Lei n.º 2/2004; Lei n.º 51/2005; Lei n.º 64/2011.

- Ocupação dos cargos de dirigente por indivíduos cujas competências, fiquem ao critério do nomeador, e a via é unicamente de confiança, ou;
- A ocupação dos cargos fica acessível a todos os indivíduos que queiram concorrer, contribuindo para a diversidade dos candidatos e a qualidade dos mesmos, sendo este o espaço fundamental para haver uma efetiva gestão de talentos.
- O escrutínio da CReSAP, cujas competências visam a elaboração de apreciações de avaliação curricular e adequação de aptidões para dirigentes da AP através dos processos de recrutamento e seleção, vão responder ao perfil solicitado pelo membro do Governo, abrindo espaço para gerir talentos.
- A via concursal tem um universo maior de candidatos e diversidade, ficando a nomeação ao critério do membro do Governo.
- Apesar das exceções, estatutos especiais, há uma mudança na via das nomeações para dirigentes da AP.
- Porém, para Madureira (2015), no exercício desta Comissão, não há evidências de haver um acesso democrático aos lugares cimeiros da AP, o que pode ser interpretado como um equívoco, pois em última análise, o acesso aos cargos de dirigentes, está ao alcance de quem se candidatar.
- Face ao atual paradigma institucional e recentes abordagens para nomeações, há diferenças entre dirigentes por via do concurso e por confiança.
- O porquê de nomear uns por uma via ou outra, trata-se da prerrogativa legal que acaba por salvaguardar o plano político.

Acresce que a via da confiança não fica diminuída por recorrer ao caminho da nomeação por concurso, aliás porque é tendencial.

A busca de talentos na AP é fundamental para uma administração eficaz, eficiente e efetiva, e cabe à CReSAP, isto é, por via concursal, prover a nomeação mais adequada e funcional do dirigente, não deixando de ser de confiança.

Esta entidade é somente um exemplo daquilo que pode ser feito no sentido da promoção e gestão de talentos, isto é, abre espaço para entidades cujas competências e autonomia permitam salvaguardar os interesses públicos através de critérios, cuja adequação pode e deve ser primeiramente concertada no seio

da classe política. Por outro lado, abre espaço para potenciais dirigentes mais competentes, dada a possível diversidade provida através dos concursos.

Referências

- Bearfield, D. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review*, 69, 64-77.
- Bilhim, J. (2008a). Políticas públicas e agenda política. In ISCSP (Eds.) *Orações de Sapiência* (pp. 82-103). Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2012). A afirmação do mérito nos processos de seleção para a alta direção da administração pública portuguesa. Comunicação apresentada no XVII *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (30 oct. – 2 nov.), Cartagena, Colombia.
- Bilhim, J. (2013a). *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2013b). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro*, 5 (2), 205-227. doi:10.5533/1984-2503-20135202
- Bilhim, J. (2013c). *Teoria Organizacional*. Lisboa: ISCSP.
- Bilhim, J. (2014a). As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. *Revista Sequência*, 69. doi.org/10.5007/2177-7055.2014v35n69p61
- Bilhim, J. (2014b). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo. *Sociologia*, 28, 11 – 31.
- Bilhim, J., Pinto, R., & Soares, L. (2015). “Administrative paradigms, ethics and the State intervention in the economy: The case of Portugal”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14, 91-125.
- Bilhim, J., & Correia, P. (2016). “Diferenças nas perceções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado”, *Sociologia*, 31, 81-105. doi:10.21747/0872-3419/Soc31a4
- Cordeiro, A. (2014). Os crimes de responsabilidade, em particular a prevaricação dos titulares de cargos políticos. *Caderno do centro de Estudos Judiciários, Criminalidade Económico-Financeira: Crimes em Especial*, Tomo II. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Correia, P., & Bilhim, J. (2017). Diferenças nas Percepções dos Valores Organizacionais dos Gestores Públicos em Portugal: Um Estudo Empírico. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 987-1004. doi:10.1590/0034-7612168818
- Cruz, J. (1992). O recrutamento, a selecção e a avaliação dos dirigentes. *Revista Administração, Dirigentes e Técnicos do Estado*, 3 (3).
- Cruz, J. (2002). *A Função Pública e o Poder Político*, Lisboa: ISCSP-UT de Lisboa.

- Frederickson, H., & Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Oxford: Westview Press.
- Frederickson, H. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. University of Kansas, Westview Press.
- Levy, A. (2009). The craft of bureaucratic neutrality: is the politics-administration dichotomy dead? *Public Administration Review*, 69, 145-147. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.01953.x
- Madureira, C., & Ferraz, D. (2010). “As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes – O caso da administração pública portuguesa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63, 51-69.
- Madureira, C. (2013). “Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na administração pública: o caso de Portugal”, In INA (Eds.) *Handbook de administração pública* (pp.159-172) Lisboa: Editora INA.
- Madureira, C., & Asensio, M. (2013). *Handbook de Administração Pública* (Orgs.), Lisboa: INA Editora.
- Governo de Portugal (2014). A Gestão do Programa de Ajustamento 2011 | 2014, *Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos*.
- Mozzicafreddo, J., & Gomes, J. (2011). *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- OCDE, (1995). Managing administrative reform: a case study of Portugal (1976-1994). *Public Management Occasional Papers*, Paris: Puma.
- Pinto, J. (Coord.) (2013). *A emergência e o futuro do corporate governance em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. (2005). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- Silva, A. (2004). *Autobiografia Política II*. Lisboa: Temas e Debates.
- Silva, P. (2014). *Novos dilemas, velhas soluções? Patronagem e Governos Partidários*. (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro.) Disponível em <<https://ria.ua.pt/handle/10773/11312>>.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1948). Bureaucracy. In H. H. Gerth & W. C. Mills (Eds.) (2009). *From Max Weber: Essays in sociology* (pp. 96–244). London, UK: Routledge & Kegan Paul.

