

Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo

João Bilhim¹

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e
Centro de Administração e Políticas Públicas

Resumo

É reconhecido o papel das reformas administrativas em Portugal na introdução de maior racionalidade técnica nos processos de gestão pública e nas reestruturações das organizações públicas (Bilhim, 2000a; Mozicafredo, 2000). Esta maior racionalidade técnica assenta na dicotomia entre Política e Administração (Wilson, 1941 [1887]) e na racionalidade do tipo puro de burocracia Weber (1952). Todavia, esta dicotomia é contestada por diferentes razões por Dwight Waldo (1946) e Herbert Simon (1997 [1947]). Neste artigo discute, em que medida o trabalho político releva na candidatura a um cargo na Administração.

Palavras-chave: racionalidade técnica; racionalidade política; sociologia da gestão.

Abstract

Politics and administration: in the extent to which the political activity is relevant for the exercise of an administrative position

It is acknowledged the role of administrative reforms in Portugal in the introduction of greater technical rationality in the process of public management and the restructuring of public organizations (Bilhim, 2000a); (Mozicafredo, 2000). This rationalization technique is based on the dichotomy between elected and “bureaucrats” appointed (Wilson, 1941 [1887]) and Weber (1952) with the “ideal type” of bureaucracy. However Dwight Waldo (1946) and Herbert Simon (1997 [1947]) challenged the dichotomy, each for different reasons. Then, in the 1980’s, the dichotomy reemerged and is now alive. In this article, discusses, in the light of the contribution of these founding authors of science of public administration, to what extent the work of a politician, as such, may be taken into account, in the evaluation of a jury, for public managers or top leader of the administration.

Keywords: technical rationality; political rationality; sociology of management.

¹ Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) e professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa (ISCSP-ULISBOA) (Lisboa, Portugal).
Endereço de correspondência: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Rua Prof. Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa, Portugal. *E-mail:* bilhim@iscsp.ulisboa.pt. *Website:* <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4383179T3>

Résumé | *Politique et administration: dans quelle mesure l'activité politique se rapporte à l'exercice d'une administration*

Il est largement reconnu le rôle des réformes administratives au Portugal dans l'introduction d'une plus grande rationalité technique dans le processus de gestion publique et la restructuration des organismes publics (Bilhim, 2000a); (Mozicafredo, 2000). Cette processus de rationalisation est basée sur la dichotomie entre élus ou nommés (Wilson, 1941 [1887]) et Weber (1952) avec le type pur de la bureaucratie. Cependant, il a été contesté par des raisons différentes par Dwight Waldo (1946) et Herbert Simon (1997 [1947]). Cet article, discute, dans quelle mesure le travail politique, à ce titre, peut-être être pris en compte ou non, dans l'évaluation d'un jury, pour les gestionnaires publics ou le plus haut responsable de l'administration.

Mots-clés : rationalité technique; rationalité politique; sociologie de la gestion.

Resumen | *Política y Administración: en qué medida la actividad política debe contar para el ejercicio de un cargo administrativo*

Es reconocido el papel de las reformas administrativas en Portugal, con la introducción de mayor racionalidad técnica en los procesos de gestión pública (Bilhim, 2000a); (Mozicafredo, 2000). Esta mayor racionalidad técnica se sustenta en la dicotomía existente entre Política y Administración (Wilson, 1941 [1887]) y en la racionalidad del tipo puro de burocracia de Weber (1952). Sin embargo, esta dicomía aún es rebatida por distintas razones, por autores como Dwight Waldo (1946) e Herbert Simon (1997 [1947]). En este artículo se analiza en qué medida el trabajo político da relevancia o resalta en el concurso a un cargo en la Administración.

Palabras clave: racionalidad técnica; racionalidad política; sociología de la gestión.

Introdução

A questão da separação entre eleitos e nomeados foi, pela primeira vez apresentada, em 1887, por Woodrow Wilson quando, nos seus escritos sobre administração pública, afirma que os políticos eleitos não devem interferir com a administração enquanto representada por profissionais designados para os cargos e funções, nem esta com aqueles. Os gestores, isto é, os dirigentes, trabalhadores da administração, funcionários e servidores cumprem as orientações e respondem perante os políticos eleitos.

Woodrow Wilson assentou a sua construção da ciência da administração pública em princípios científicos e na dicotomia entre Política (os eleitos) e Administração (os nomeados para ocupar cargos não eleitos). No caso de Portugal, essa dicotomia centra-

se entre os membros do governo ou o presidente de um município e respetivamente os diretores gerais, os gestores públicos ou o diretor municipal. Para o autor e mais tarde presidente dos Estados Unidos da América, esta afastaria o domínio do sistema dos despojos, o qual era a origem da corrupção e discricionariedade (Rocha, 2001).

Nesta perspetiva, prevalece uma imagem platónica do gestor, executor de políticas que constituiria uma espécie de “homem máquina” que executa o que lhe mandam. É a retórica do gestor organizador e controlador do trabalho produtivo sob grande diversidade de condições e situações, nomeadamente políticas, cuja atuação estaria pautada pela racionalidade, otimização, eficiência, eficácia e economia. Este gestor tal como foi idealizado por Wilson centra a sua atividade, essencialmente, no controlo exercido diretamente sobre pessoas e objetos e na informação destinada à monitorização do comportamento dos indivíduos.

Esta separação reforça ainda o poder dos gestores públicos, como grupo profissional face aos políticos. Por um lado, a profissionalização permite o controlo legítimo de um certo tipo de trabalho que, desde logo, significa afirmação do direito do profissional desempenhar o trabalho da forma que considerar mais adequada. Por outro, através de conhecimentos especializados, princípios ou regras extraídas da experiência que são institucionalizados através de estratégias de controlo cognitivas ou organizacionais, afirma a sua autoridade profissional.

Importa igualmente salientar que esta questão da separação entre Política e Administração prende-se com uma outra que a antecede, que anda à volta das áreas científicas onde assenta a ciência da administração pública. Metaforicamente, a ciência da administração pública pode ser representada por uma espécie de tripé apoiado em três teorias diferentes, mas complementares para este efeito: na teoria da democracia/ ciência política/ direito; na teoria da decisão/ ciência da gestão; e na teoria das organizações/ sociologia.

Ora, apesar de a administração pública possuir um “campo” de estudo definido com alguma clareza desde os escritos de Bonnin (1809), tendo prosseguido com o labor científico de uma plêiade de pensadores americanos, ingleses, franceses, alemães, portugueses e espanhóis e italianos, estas três teorias que sustentam o tripé ainda fazem sentir fortemente a sua presença. Estas três teorias que constituem as pernas deste tripé prevalecerem ativas no interior da ciência da administração não tendo dado espaço para um novo corpo teórico emergir.

Acresce que nos escritos destes autores, um corpo teórico foi ganhando maturidade e conquistando autonomia científica através da urdidura de um saber que, se no início se assemelhava ao enunciado de boas práticas administrativas, com o tempo foi obtendo precisão e capacidade de compreensão e previsibilidade da realidade. Acresce que as instituições administrativas alcançaram um elevado grau de complexidade, especialização e diferenciação e os trabalhadores e dirigentes do setor público profissionalizaram-se com base nos conhecimentos recebidos. Todavia, a dimensão prática destinada a treinar profissionais e técnicos capazes de responder ao desafio que os cidadãos iam colocando à Administração sobrepôs-se à dimensão teórica, especulativa e abstrata da ciência.

Esta preocupação pela formação de gestores marca desde o verdadeiro início a ciência da administração com os trabalhos pioneiros de Bonnin (1809), em que ao autor deu vida à ciência da administração com os seus célebres quatro princípios da administração pública: a administração nasce com a comunidade; a sua conservação encontra-se no princípio da administração; a administração é o governo da comunidade; a ação social é o seu caráter e a sua atribuição é a execução das leis de interesse geral.

A consequência desta preocupação pela formação de gestores expressa-se na própria literatura onde se destaca a presença de trabalhos mais descritivos do que interpretativos, onde a dimensão aplicada se sobrepõe à especulativa ou teórica. Por isso, a ciência da administração ainda hoje enfrenta uma crise epistemológica (Candler, 2008), com os contextos nacionais a sobreporem-se ao crescimento internacional de um corpo teórico comum. Há uma perspetiva paroquial que se impõe a uma outra transversal às diversas culturas e Estados-nação.

Reconhece-se, porém, que estas limitações e constrangimentos da ciência da administração, no seio da qual tem lugar esta discussão da dicotomia Política/Administração, têm reforçado a racionalidade técnica da intervenção da Administração. Com efeito, nesta dicotomia subjaz a ideia de um certo tipo de racionalidade prosseguido pela Administração que é de natureza diferente da Política. A racionalidade técnica faculta uma base segura objetiva e forte, em termos cognitivos, para certas formas de ação administrativa, mesmo se atualmente desafiada por modos alternativos de cálculo e comportamento. Ao contrário dos clássicos hoje incorpora-se uma gama vasta de modos “não racionais” de pensar e agir que se misturam e alternam com sistemas mais formais e racionais de controlo da Administração.

1. Contexto

Uma das perceções mais fortes dos portugueses, patente em todos os inquéritos realizados com maior ou menor exigência científica, era a de que os dirigentes da Administração e os gestores públicos eram nomeados por escolha política, independentemente dos motivos, sem que o mérito constituísse um critério de exclusão. Nos quarenta anos de vida democrática em Portugal esta constitui uma característica da Administração. Assim, os jornais recorrentemente, em vésperas de eleições legislativas, denunciavam uma série de casos de nomeações de última hora.

Até ao XVII Governo Constitucional, que tomou posse a 12 de março de 2005, havia uma assimetria de perceções sociais acerca do carácter político dos dirigentes superiores da administração. Estes, quando questionados, assumiam-se como “não políticos”, mas a sociedade em geral encarava-os como tal. Assim, o XVII Governo Constitucional tentou resolver esta situação assumindo que todos eram políticos e, consequentemente, cairiam com o Governo, sem direito a indemnização. Apenas as secretarias e as inspeções gerais em cada ministério constituíam exceção a esta regra. Se é verdade que com esta opção o governo esclarecia e resolvia a dúvida sobre o carácter político destas nomeações, não menos verdade é que a solução passava pela assunção da sua politização.

Neste ponto, em artigo recente, as administrações públicas de Portugal e Espanha são vistas desta forma:

“En los Países latinos España e Portugal desde luego, la administración pública ha sido en medida no desdeñable y sobre todo en los últimos tiempos, botín de la clase política y sindical, amén de restos de apropiación corporativa (un tanto menguante frente a la invasión política y sindical.” (Soriano e Bilhim, 2013: 36)

O XIX Governo Constitucional assumiu uma opção diametralmente oposta: profissionalizar a direção superior da Administração. Assim, pela Lei 64/2011 de 22 de dezembro, cria uma entidade administrativa independente, denominada Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP), com a missão de recrutar e selecionar os candidatos para cargos de direção superior na Administração Pública.

Para salvaguardar a autonomia dos membros da Comissão o legislador estipula que “os membros da Comissão e da bolsa de peritos atuam de forma independente no exercício das competências que lhes estão cometidas por lei e pelos Estatutos, não

podendo solicitar nem receber instruções do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas” (art.º 19º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro).

Às atribuições e competências que esta lei atribuiu à CReSAP outras se lhe juntaram com a alteração do Estatuto do Gestor Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012. Com efeito, a seleção dos gestores públicos passou a assegurar a observância de critérios de transparência, isenção e mérito. Para tanto, foi cometido à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública a avaliação curricular e o parecer sobre a adequação de perfil da personalidade a propor para exercer o cargo de gestor público.

Com a alteração no estatuto das empresas municipais cujos dirigentes passaram a estar abrangidos pelo Estatuto do Gestor público, os membros dos respetivos conselhos de administração que até recentemente se encontravam fora desta avaliação da CReSAP passaram igualmente a necessitar desta avaliação de perfil bem como todos os gestores públicos que integrem sociedades anónimas de capital total ou parcialmente público. Foi, assim, fechado o perímetro dos gestores públicos, permanecendo por fechar os dirigentes superiores das administrações municipais e regionais que ainda não se encontra obrigados a concurso público.

Acresce que o legislador atribuiu à CReSAP a competência para definir, por regulamento, os critérios aplicáveis na avaliação de candidatos a cargos de gestor público ou de dirigente superior da Administração, designadamente, as competências de liderança, colaboração, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço de interesse público, gestão da mudança e inovação, sensibilidade social, experiência profissional, formação académica e formação profissional. A densificação destes doze critérios ficou a cargo da CReSAP que possui por defeito uma determinada definição de cada critério que justificadamente pode ser adaptado e endogeneizado a contextos específicos de gestão (por exemplo, o perfil do presidente do Conselho de Administração da RTP não é precisamente o mesmo do presidente do Conselho de Administração de um centro hospitalar e vice-versa).

Ora, neste contexto, não se pode deixar de colocar a questão de avaliar a experiência obtida por um candidato no exercício de cargo político como seja presidente de município, membro de Governo ou deputado.

Para alguns, será sempre difícil estabelecer uma linha divisora de águas entre o político e o técnico. Para justificar a sua posição não deixarão de recorrer ao caso de

certos municípios de menor dimensão, sem escala para disporem de diretores municipais onde no quotidiano o exercício de funções dos eleitos integram um pouco da dimensão política e da dimensão técnica (decisão sobre o que fazer e a quem agradar ou desagradar), com a técnica preocupada com a racionalidade do uso dos meios. Num município maior esta última dimensão estaria a cargo de um diretor municipal, o “burocrata” na expressão de Wilson (1941 [1887]). Salienta-se que entre os atributos específicos da ciência da Administração, encontra-se a submissão da Administração ao poder político (Pollit, 1993). A consequência óbvia desta submissão seria a transformação da administração pública, enquanto atividade, num conjunto de meios destinados à satisfação de fins políticos.

Para outros, fará todo o sentido estabelecer esta divisão de águas por corresponder a duas racionalidades diferentes – a técnica e a política. Neste ponto importa esclarecer desde logo que um sistema democrático se compõe, primeiro, de uma “nação” ou “povo” portador da formação de vontade política; em segundo lugar, de uma “comunidade de cidadão legalmente constituída”, enquanto associação voluntária de sujeitos livres; e, por último, do “Estado” enquanto organização que permite que os cidadãos ajam coletivamente. É por esta ação coletiva que o Estado assegura as liberdades, direitos e garantias e em particular procede à provisão de bens e serviços de cariz tendencialmente público, com o objetivo de servir a coletividade, e que têm como principal fonte de financiamento os impostos.

Ora, é sobre o Estado, enquanto organização, quer no sentido amplo, quer no restrito que recai a nossa reflexão neste trabalho. Nele os dois elementos – político e técnico – encontram-se presentes. A racionalidade política é marcadamente ambígua (Carvalho, 2013). É um modelo fundamentalmente comportamental cujo critério de decisão é serem “aceitáveis” os resultados, independentemente do custo, isto é, saber a quem se agrada ou desagradar com tal decisão. Nessa perspetiva, trata-se de um modelo incremental (Lindblom, 1991) baseado na racionalidade limitada de Simon.

A racionalidade técnica ou organizacional (Simon, 1960) encontra-se ligada a resultados que beneficiam a organização ou a instituição em si mesma, onde sobressai o fator “custo”, ou seja, a preocupação com a obtenção do melhor rácio entre meios e resultados. Em suma, os políticos preocupam-se na tomada de decisão com a estratégia, isto é, com o que fazer e a quem agradar; a área de competência dos técnicos, pelo contrário, é a eficiência e o “como” fazer.

2. A Racionalidade das reformas da Administração Pública

As ciências sociais, desde os anos setenta do século passado, salientam o facto de as formas organizacionais que dominaram as sociedades modernas, desde a segunda metade do século XIX, não se adequarem às condições económicas, políticas, tecnológicas do tempo atual (Giddens, 1992). A burocracia racional, com ênfase na disciplina, no controlo centralizado e na divisão do trabalho parece pouco adequada às necessidades da globalização e de uma sociedade aberta e de risco. Muitos autores têm abordado este tema de formas organizacionais pós-modernas de maneiras muito diferentes. Todavia, concordam que a trajetória do desenvolvimento institucional, nas sociedades industriais ou capitalistas está a empurrar na direção de um mundo organizacional pós-moderno.

Para Fernandes (2006: 145):

“A globalização cria a descoincidência entre a sociedade e a atividade política. Ao lado dos Estados nacionais, passa a existir uma sociedade mundial não estatal, que se compõe de atores transnacionais muito diversos, com as suas próprias modalidades de legitimação política. A sociedade mundial está a ser sujeita a um processo de crescente politização, em simultâneo com a ‘despolitização dos Estados’”.

Estas novas exigências conduzem à necessidade de reformar o que existe, desenvolvendo formas organizacionais que cortam em certa medida com a racionalidade burocrática clássica e reforçam a tendência para a transformação das pirâmides estruturais em redes de relações. Nestas redes alteram-se as relações entre centro e periferia; procede-se à descentralização de certos processos e a centralização de outros; muda-se a amplitude de controlo; reforma-se o tipo de especialização.

Este movimento, comum à sociologia das organizações, não deixa de fora as organizações públicas. A reforma da Administração é um instrumento com muitos e diferentes fins: equilíbrio orçamental e diminuição da despesa pública; qualidade do serviço público oferecido aos cidadãos; eficiência e eficácia; e responsabilização e prestação de contas de todos. Para atingir estes objetivos finais pode ter necessidade de alcançar objetivos intermédios, tais como: reforma do estatuto dos trabalhadores e dos dirigentes; do sistema de remunerações de carreiras e avaliação do mérito; da gestão financeira e operacional com a centralização ou partilha de serviços entre outros.

As reformas não valem por si mesmo, elas são normalmente consideradas meios destinados a obter uma determinada finalidade. Kurt Lewin (1951) definiu o processo de mudança organizacional com base em três diferentes fases: descongelamento, mudança, recongelamento. Seguindo idêntica linha de pensamento, Pollit e Bouckaert (2004), ao refletir sobre os processos de reforma administrativa, concebem um modelo de cenários onde existem três fases – o ponto de partida alfa, o ponto de chegada ómega e a trajetória ou cadeia de passos/ eventos entre os dois pontos.

Na perspetiva de Lewin, todo o processo de mudança requer que se atribua nova forma ao formato inicial, quer se trate de processos de gestão ou de configurações organizacionais. Assim, se a formatação anterior não passar pelo estado líquido, para voltar a congelar numa nova forma não haverá processo de mudança nem reforma. O autor está concentrado no objeto ou conteúdo da mudança “o que mudar” e no processo, ou seja, no “como” mudar (Bilhim, 2008). Pelo contrário, Pollit e Bouckaert estão centrados no processo, ou seja, a sua preocupação é antes a de rastrear os processos de reforma anunciados, identificando o ponto de partida alfa e descrevendo a cadeia de eventos necessários para atingir o ponto ómega.

Tanto Lewin quanto Pollit e Bouckaert estão preocupados com a gestão do processo de mudança ou de reforma e, nesta medida, procuram descrever o processo ou cenário que desejavelmente deveria ser seguido pelos reformadores.

Para Pollit e Bouckaert, os cenários podem ser um pouco mais do que um conjunto de ideias e orientações. Podem estar expressos num plano estratégico, com ações específicas, tempos e objetivos definidos. Os cenários não são sempre completos, na medida em que um ou mais dos três elementos podem estar ausentes. Por exemplo, se apenas existe um ómega – visão de um futuro desejado – sem uma especificação de alfa ou da trajetória, então falamos de utopia. Pode também acontecer existir um diagnóstico bem feito do ponto de partida e uma certa ideia da trajetória, mas não haver ideia alguma sobre o resultado de tudo isso, ou seja, um ir na onda e prosseguir uma trajetória por mimetismo externo do que está na moda.

Ao contrário de Lewin, estes autores alertam para a falta de racionalidade frequente com que este tema é tratado (Pollit e Bouckaert, 2004: 66): “*scenarios, with each of the three main elements clearly analysed and described, are definitely the exception rather than the rule in public management reform*”. Todavia, na perspetiva dos autores seria desejável que nos processos de reforma fosse seguido este modelo dos cenários.

Refletindo sobre os processos de reforma da Administração Pública Portuguesa nos últimos quarenta anos chega-se à conclusão que, após o processo de instauração da democracia representativa, período em que em certos pontos se andou na direção contrária à dos países da OCDE (Portugal cometia os erros que as velhas democracias já tinham cometido), só a partir de meados dos anos noventa do século passado, o movimento conhecido na literatura anglófona por *New Public Management* (NPM) chegava ao País. Portugal entra no comboio da nova gestão pública com o XIII Governo, entre outras medidas, com a introdução dos concursos para o exercício de cargos de direção intermédia até então eram objeto de escolhas de confiança política.

Mas será este movimento de reforma um processo do tipo nova gestão pública? Para Pollit e Bouckaert, (2004: 99): “*in the Continental European states is a distinctive reform model, one which we have decided to call the Neo-Weberian State (NWS)*”. Na perspetiva dos autores, os processos de reforma ocorridos fora do perímetro dos países de língua e expressão cultural do ponto de vista administrativo anglófono não foram atingidos propriamente pela nova gestão pública, mas antes sofreram uma reforma neo-weberiana. Esta linha de pensamento é corroborada em reflexões anteriores sobre o conceito de modernização administrativa, profissionalização dos gestores públicos, avaliação e promoção com base no mérito (Bilhim, 2000b).

Os elementos weberianos mais destacados nestes processos de reforma ocorridos em Portugal dizem respeito à reafirmação do papel do Estado como o principal ator para os novos problemas da globalização, mudança tecnológica, diminuição demográfica e danos ambientais; da democracia representativa ao nível central, regional e local; do papel do direito administrativo pela redução do peso do *Juris imperium*, reforçando a igualdade das partes contratantes (veja o caso da aprovação do código do processo administrativo); do serviço público, com distintivo caráter, cultura, termos e condições.

Entre os elementos novos destacam-se a criação de uma cultura de serviço ao cidadão, fruto de uma nova orientação estratégica voltada para o exterior/envolvente, destinada a satisfazer os cidadãos, que substitui a orientação anterior de caráter mecanicista concentrada no cumprimento de regras, regulamentos e lei; o reforço da democracia representativa baseado na premissa de que a mesma não é falsa, mas é fraca e, conseqüentemente, necessita de ser apoiada por uma maior atividade cívica, como é o orçamento participativo; a mudança do foco de controlo *de ex ante* para *ex post*, com reforço da gestão por resultados; a descentração da atenção dos funcionários da

interpretação e aplicação da lei, para a ideia que gerir é medir, medir é comparar e comparar é melhorar permanentemente.

O modelo Neo-Weberiano encontra-se plasmado nos estatutos dos dirigentes da administração pública portuguesa, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro. Este diploma dedica a seção II aos princípios de atuação dos dirigentes da administração pública e no seu art.º 3.º estabelece que constitui missão do pessoal dirigente assegurar um bom desempenho do serviço através da otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais e a satisfação dos destinatários da sua atividade.

Este mesmo diploma dedica o seu art.º 5.º aos princípios de gestão, estabelecendo no início que os dirigentes devem promover uma gestão orientada para resultados, tendo em conta a calendarização temporal de objetivos, definindo os recursos a utilizar e os programas a desenvolver. Ficando ainda os dirigentes obrigados a aplicar de forma sistemática mecanismos de controlo e avaliação dos resultados.

Quando à orientação da sua atuação, o dirigente deve pautar-se por critérios de qualidade, eficácia, eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão. O pessoal dirigente deve ainda liderar, motivar e empenhar os seus trabalhadores para o bom desempenho do serviço. Acresce que o legislador consciente do papel socializador da formação profissional estabelece no n.º 4 deste artigo que os dirigentes devem adotar uma política de formação que contribua para a valorização profissional dos seus trabalhadores e o reforço da eficiência.

A seção III é dedicada às competências do pessoal dirigente e o art.º 7.º estabelece um conjunto de doze competências no âmbito da gestão geral; de cinco no âmbito da gestão de recursos humanos; seis competências no âmbito da gestão orçamental e realização de despesas; e de quatro no âmbito da gestão de instalações. Os conteúdos destas competências, que vão da elaboração de planos, avaliação do mérito, elaboração e execução de orçamentos à conservação de equipamentos e instalações, visam, no seu conjunto, a eficiência, a eficácia, a economia, a satisfação dos cidadãos e dos destinatários e a razão de ser das atividades desenvolvidas.

Os dirigentes superiores da Administração pautam a sua atuação durante o mandato de cinco anos por uma “carta de missão”, que consta do aviso de abertura do procedimento concursal onde são fixados os objetivos que o Estado lhes estabelece para o mandato, sujeitos a revisão periódica por parte dos políticos e cuja responsabilidade

de designação, em virtude da legislatura ser de quatro anos, nunca será o mesmo governo e dificilmente o mesmo político.

Moldura idêntica se encontra nos estatutos do gestor público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012 de 18 de janeiro. No caso vertente, o “contrato de gestão” previsto equivale à carta de missão anterior. Neste contrato de gestão, previsto no art.º 18.º do Decreto-Lei, n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pelo Decreto-Lei, n.º 8/2012, de 18 de janeiro, definem-se metas objetivas, quantificadas e mensuráveis anualmente durante a vigência do contrato, nomeadamente em matéria de eficiência financeira e outros objetivos específicos. Acresce que, nos termos do n.º 5 deste mesmo artigo, o contrato de gestão deve conter a demissão quando a avaliação do desempenho seja negativa.

Da análise feita aos estatutos quer de dirigente superior da Administração Pública, quer de gestor público ressaltam os elementos de reforço do modelo weberiano tradicional e a emergência de valores novos, nomeadamente em matéria de responsabilização e prestação de contas. Os dirigentes da Administração ou o gestor público deixam de ser avaliados em termos da interpretação e aplicação que fazem da lei, passando esta a constituir um meio e emergindo como fim a satisfação de objetivos quantificáveis de satisfação dos cidadãos e de eficiência de gestão, ou seja, obtenção do melhor resultado ao menor custo. Ora, isto é racionalidade técnica; aqui não há ambiguidades, preocupação com a quem a decisão agrada ou desagrada.

3. Uma Dicotomia Polémica

Na perspetiva da dicotomia entre políticos e “burocratas”, o campo da Administração é um campo de atividades apolíticas. A Administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas para a administração, não se deve tolerar que ela maneje as suas repartições. A Política é o campo específico do estadista, a Administração, do funcionário técnico. “A elaboração de diretrizes políticas não prescinde da ajuda da Administração, mas nem por isso a Administração é Política” (Wilson, (1941 [1887]: 219). No caso vertente do gestor público, seria competência dos políticos a definição das políticas e dos administradores a implementação das mesmas segundo regras de boa gestão.

Os princípios e regras de boa gestão não se baseariam tanto na “gestão científica” de Taylor (Rocha, 2001), mas antes no resultado do labor científico que os principais autores, construtores dos fundamentos da ciência da administração iam obtendo. Para Wilson (1941 [1887]: 209): “*The object of administrative study is to rescue executive methods from the confusion and costliness of empirical experiment and set them upon foundations laid deep in stable principle*”.

Salienta-se que, nesta época, os cultores da ciência da administração esforçavam-se por estabelecer princípios que a distinguissem das restantes ciências, tal como fez Taylor na organização científica do trabalho. “*Quizá la administración pública sea la ciencia social que más haya invocado los ‘principios’, como eje axial de sus formulaciones científicas. Incluso, la segunda edición del libro de Bonnin los muestra con orgullo en su título*” (Orozco, 2009: 18).

Na identificação destes “princípios” fundadores da ciência da Administração e guias orientadores da ação de dirigentes e gestores públicos salientaram-se na década de trinta do século passado Luther Gulick e Lyndal Urwick (1937) ao desenvolver o “movimento da administração científica”², que se distingue do trabalho realizado vinte anos antes por Frederick Taylor conhecido por *scientific management*, que se dedica aos fluxos de trabalho procurando a eficiência económica, através da aplicação da engenharia aos processos de gestão.

Esta conceção de princípios científicos de carácter geral que superavam as regras de aplicação local pode estar na base da construção de uma certa retórica que transmite, com frequência, uma imagem platónica do gestor. Ele seria executor racional do sistema de planificação e controlo de uma estrutura organizacional, adaptável à envolvente. Quando encaramos o gestor pelo lado de dentro, vemos uma imagem muito diferente. A de alguém lutando para chegar a um acordo com a realidade que enfrenta e que se recusa a ajustar ou a conformar-se com as categorias e princípios universais que aprendeu.

Estes princípios científicos pautam a profissão dos dirigentes da Administração e gestores públicos na implementação das políticas decididas pelos eleitos. São os gestores os responsáveis pela organização e controlo do trabalho sob grande diversidade de condições e situações, através de um conjunto de mecanismos, processos e

² Luther Gulick desenvolveu o célebre acónimo – PODSCORB (*planning, organizing, directing, staffing, coordinating, reporting and budgeting*). Acresce que Lyndall Urwick foi quem, pela primeira vez, aplicou o conceito *span of control*.

estratégias respeitantes à produção de bens e serviços. As práticas de gestão consistem numa rede complexa de relações que se estabelece entre as dimensões técnica, política e ética, característica do desempenho de funções de gestão (Reed, 1989).

Nesta perspetiva, os gestores são profissionais de uma atividade cujo exercício exige a posse e a aplicação de saberes que os habilitam a lidar com as exigências contraditórias e as pressões impostas pela mobilização de recursos e a pressão dos esforços para manter aqueles profissionais dentro dos limites prescritos. O gestor é o equilibrista que, por um lado, em tensão negocia as pressões do lado da lógica do controlo burocrático e do lado das exigências operacionais; e, por outro, procura manter o equilíbrio entre as preocupações da manutenção da integridade e sobrevivência da estrutura organizacional e o pragmatismo das pressões de curto prazo destinadas a colmatar crises quotidianas e a encontrar soluções exequíveis. Pode ser grande a dificuldade dos gestores ao procurar conciliar o conflito entre a racionalidade instrumental, indispensável à sobrevivência e uma racionalidade ontológica que exige uma fidelidade aos fins éticos que devem orientar os atos de gestão.

Na perspetiva oposta à da dicotomia, encontra-se a da fusão entre política e administração. Nos Estados Unidos da América, no final da década de quarenta do século passado, um conjunto de autores, tendo à cabeça Waldo, contestam abertamente esta dicotomia (Waldo, 1946; Simon, 1997 [1947]). Waldo bate-se contra alguns pressupostos da teoria ortodoxa da dicotomia tais como: a compatibilidade entre democracia e eficiência e a separação clara entre decisores e executores nas políticas públicas. A primeira compatibilidade teria levado a criar uma ciência destinada a maximizar a eficiência na administração pública, tarefas dos administradores designados.

O autor analisa o papel da administração à luz de cinco perspetivas: a visão sobre o que deve ser uma boa sociedade; quais os critérios a seguir nas decisões que digam respeito à coletividade; quem deve governar; como devem ser repartidos os poderes do Estado, por exemplo, como articular o poder legislativo, judicial e executivo; a centralização e a descentralização ou centralização regionalização.

Waldo critica fortemente a crença dos estudantes de administração pública na eficiência administrativa e de que se houver eficiência na administração haverá uma sociedade melhor, bem como que deva ser este o seu campo específico de ação. Critica igualmente a crença de administradores e funcionários na otimização do rácio *in put out put*.

Em seu entender, esta crença e postura levariam a identificar a administração privada com a pública e argumenta que a equidade, o consenso, a satisfação de interesses particulares são critérios de ação em democracia e que os mesmos não são em si critérios de eficiência. Acrescenta que os administradores aceitam facilmente a eficiência como o seu principal princípio e guia de ação, mas aceitam igualmente a democracia que é notoriamente uma base pouco eficiente para a organização de uma sociedade.

A polémica instalada nos Estados Unidos da América no final dos anos quarenta do século passado conduziu a que entre os anos 1950 e 1970 a sabedoria em uso fosse a da “não existência de qualquer dicotomia”. Todavia, a partir dos anos oitenta do século passado, a dicotomia voltou à agenda de investigação e ensino e está na base da “*control bureaucracy theory*”. Esta perspetiva teórica estabelece a diferença entre atos e atores administrativos e políticos. Aliás, numa tentativa de responder a Herbert Simon, mais preocupado com a fundamentação empírica da ciência da administração, adianta que o político seria a variável independente e a administração a dependente. Nesta abordagem, os políticos eleitos devem controlar os administradores (funcionários) designados, mas não se confundem com eles e respeitam o seu específico campo de ação.

Atualmente, o encanto teórico da racionalidade técnica esmoreceu, na medida em que a decisão – o ato mais nobre da gestão – passou a ser encarada como um processo dominado pelas práticas cognitivas, ideológicas e políticas que destroem a clássica objetividade e neutralidade. Aliás, na perspetiva de Weick (1969), a racionalidade organizacional pode funcionar como: receita que muda à medida que as questões mudam; fachada criada para atrair os recursos; processo usado *a posteriori* para inventar razões, legitimando as decisões anteriores. Em qualquer caso, nem esta perspetiva permite que a racionalidade técnica se confunda com a racionalidade política, embora não deixe de lhe reconhecer uma maior área de ambiguidade relativamente aos clássicos.

4. A Relação Política/Administração como “tipo Ideal”

Analisar a relação entre política e administração como tipo ideal pode permitir trazer alguma nova luz a esta dicotomia. Weber analisara a burocracia como um “modelo ideal” (*idealtyp*). Ora, este tipo puro constitui, fundamentalmente, um instrumento de análise ou recurso avaliativo do cientista social. A característica

principal do modelo ideal não radica na sua capacidade de correspondência com a realidade, mas antes na sua potencialidade para ajudar à sua compreensão. Assim, este dava oportunidade a que, no terreno, pudessem ser observados diferentes tipos com apenas um ou mais dos traços desse modelo concetual.

Daí ter realçado a relação entre meios e fins, circunstância que confere à burocracia um carácter racional. Esta preocupação pela racionalidade técnica (eficiência) e a ênfase nos valores instrumentais da equidade e economia leva-o a salientar na burocracia como modelo organizacional o mérito e a profissionalização de funcionários ao que lhe juntou o seu caráter legal, que permitiria que a autoridade fosse exercida por um sistema de regras e procedimentos formais (Bilhim, 2008).

“O sistema de mérito constituía a imagem de marca da administração clássica. Os funcionários deveriam ser recrutados com base no mérito e neutral competência e por isso se desenvolveram os mais sofisticados testes, de modo a admitir *‘the right people for the right place’*, procurando fazer desaparecer qualquer vestígio de *‘patronage’* ou de empenhamento político-partidário dos funcionários” (Rocha, 2001: 4).

Nesta linha de pensamento, a dicotomia entre administração e política inicialmente afirmada por Wilson pode ser igualmente concebida com um tipo puro, um conceito teórico abstrato, servindo de “orientação” na diversidade de fenómenos que aparecem na realidade; por possuir uma base indutiva, realça a sistematização de padrões individuais concretos (característica das ciências humanas) e, desta forma, contrasta com a generalização, nos termos em que esta é conhecida nas ciências naturais.

Uma vez que, no setor público, a quem compete definir objetivos é aos políticos e aos administradores o uso eficiente dos meios, poder-se-ia com facilidade estabelecer a relação seguinte: a política está para os objetivos como a administração está para os meios. Ora, neste caso o que se verifica é que durante décadas se concebeu esta relação como uma porta corta-fogo, ou seja, ausência de relação.

Assim, propõe-se que esta dicotomia entre política e administração, ou seja, entre objetivos e meios seja antes encarada como um diálogo de racionalidades (Carvalho, 2013). Todavia, para que este diálogo não se transforme em domínio de uma dimensão sobre a outra importa, desde logo, assumir a sua diferente natureza e a sua respetiva complementaridade.

“In the reform era and the early decades of public administration, it was probably assumed that administration entailed a generous range of discretion that held open the doors for technical expertise and administrative efficiency. And it was further assumed that the line between policy/politics and administration was a ‘firewall’”
(Frederickson e Smith, 2003: 18).

Esta dicotomia, vista como tipo puro e não como porta corta-fogo, permitirá identificar no terreno exemplos em que os dirigentes e gestores públicos se encontram comprometidos com a fixação da agenda política e o desenho de políticas públicas e que os políticos se encontram igualmente envolvidos no que se poderia chamar o espaço dos administradores ou gestores públicos.

Nos estudos empíricos feitos por Svava (1994) sobre a realidade desta dicotomia nos municípios, o autor identificou quatro dimensões – missão, política, administração e gestão –, procurando identificar o espaço ocupado pelas unidades de análise, administração e política; chega à conclusão que existem quatro diferentes tipos de relação, isto é, há momentos em que o político invade a esfera do administrativo e vice-versa. Isto significa que apenas teoricamente no modelo ou tipo puro existe uma linha diagonal perfeita separando as águas.

A realidade é mais complexa e altera a orientação desta diagonal em estado puro. Todavia, importa reter que tal não permite concluir-se pela sua inexistência, total fusão ou impossibilidade, pelo menos teórica, de estabelecer esta separação. Na expressão de Frederickson e Smith (2003: 40): *“Therefore, it is wrongheaded to approach the subject of public administration on the assumption that politics and administration are more or less the same thing”*.

Aliás, as abordagens que estudam o controlo político da burocracia – indispensáveis para a compreensão da administração pública – têm ao seu dispor um conjunto de variáveis políticas e administrativas que lhes permitem discutir esta dicotomia em termos empíricos, assim como analisar o carácter e a qualidade do controlo da burocracia pela política. Acresce que a teoria do controle político da burocracia, que vem de Wilson até à nova teoria da agência, só existe e faz sentido porque existe uma separação entre Política e Administração (Selznick, 1949). Só após reconhecer a existência desta separação se poderá colocar a questão de quem “controla”, “captura” ou “influencia” quem.

Notas conclusivas

Chegados a este ponto importa analisar a questão que nos propusemos no início: deve ou não contar a atividade desenvolvida por um político quando está a concorrer para um cargo direção superior da Administração ou a ser avaliado para o exercício de gestor público?

A tradição teórica da ciência da administração norte-americana, por um lado, afirmou a existência de uma dicotomia entre políticos e administradores desde a sua origem até aos anos quarenta do século XX. Por outro lado, a partir do final dos anos quarenta desse mesmo século, quase em simultâneo, dois autores, por razões diferentes combateram, esta dicotomia: Dwaldo, para quem todo o ato administrativo é essencialmente político; e Simon, para quem é impossível separar cientificamente a dimensão política da administrativa.

Na tradição europeia continental, emerge, desde a revolução francesa, uma tentativa de, pela via regulamentar (esta dimensão jurídica da administração pública foi mais forte na Europa Continental que nos países anglófonos), garantir alguma autonomia e uma certa neutralidade dos funcionários face aos políticos.

Acabamos de ver que é, teoricamente, possível e, na nossa perspetiva, desejável estabelecer esta dicotomia não como porta corta-fogo, mas como tipo puro. Com efeito, no quotidiano, as diferenças entre realidades organizacionais públicas, o grau de intensidade da luta nas arenas políticas e os tempos e espaços de produção de serviço público obrigam esta linha a curvar-se, invadindo ora uma ora outra esfera. No desenho de políticas públicas, os eleitos e os seus programas eleitorais, posteriormente transformados em programas de governo e grandes orientações do plano, ocupam a totalidade do mesmo espaço; na implementação e execução concreta, detalhada e sistemática dessas políticas será o espaço típico de dirigentes e gestores públicos; na avaliação poderá haver um espaço mais sobreposto.

Ora, se a diferente natureza da realidade da esfera política *policy/politics* e da administrativa é fundamento suficiente para justificar esta dicotomia, assim também é, em nosso entender, justificação bastante para que as competências obtidas no exercício de cargos políticos não entre na avaliação de competências para o exercício de cargos direção na administração pública e de gestor público no setor empresarial do Estado.

No ordenamento jurídico português, a Lei n.º 64/2011 de 22 de dezembro, estabeleceu um divisor de águas entre o exercício de cargos políticos e o exercício de

cargos administrativos. A criação de uma entidade administrativa independente com esta missão de selecionar a direção superior da administração e avaliar a adequação de perfil das personalidades indicadas pelo Governo para o exercício do cargo de gestor público reforça este conceito de autonomia de esferas. Acresce que a independência da CReSAP chega ao ponto de o legislador ter proibido os membros da Comissão de pedir ou receber orientações do governo.

Por outro lado, os dirigentes superiores da administração são designados para um mandato de cinco anos, podendo ser automaticamente renovado por igual período, quando a legislatura tem um horizonte apenas de quatro anos. Assim, o legislador impediu de haver sobreposição temporal significativa ente a legislatura política e o mandato de gestão, circunstância que vem reforçar muito significativamente esta autonomia de esferas.

Referências bibliográficas

- BILHIM, J. (2000a), “Gerir a Administração Pública como uma Empresa”, in ISCSP, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, Lisboa, ISCSP, pp. 75-84.
- (2000b), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- (2008), *Teoria organizacional: estruturas e pessoas*, Lisboa, ISCSP.
- BONNIN, CH. (1809), *Principes D’Administration Publique, pour servir a l’etudes des Lois Administratives, Et Considérations sur L’importance et la Necessité d’un Code Administratif, suivies du Projet de ce Code. Ouvrage Utile aux Préfets, Sous-prefets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils Généraux de Départements, de préfetures, D’arrondissement, Comunaux et Municipaux*, 2^e édition, Paris, Clement Frères.
- CANDLER, G. (2008), “Epistemic Community or Tower of Babel? Theoretical Diffusion in Public Administration”, in *The Australian Journal of Public Administration*, 67, pp. 294-306.
- CARVALHO, E. (2013), “Decisão na Administração Pública: Diálogo de racionalidades”, in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73, pp. 131-148.
- FERNANDES, A. (2006), *Monotonia Democrática e Diluição das Regulações Sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- FREDERICKSON, H.; SMITH, K. (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Oxford, Westview Press.
- GIDDENS, A. (1992), *As Consequências da Modernidade*, Lisboa, Celta.

- GULICK, Luther; WRWICK, Lyndall (Eds.), *Papers of the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University.
- LEWIN, K. (1951), *Field Theory in Social Science*, New York, Harper & Row.
- LINDBLOM, Ch. (1991), “The science of ‘muddling through’”, in J. M. Shafritz e A C. Hyde (Orgs.), *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth Publishing, pp. 224-235.
- MOZICAFREDO, J. (2000), “O Papel do Cidadão na Administração Pública”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 23-35.
- OROZCO, O. (2009), “La Formulación de principios en la administración pública”, in *Convergencia*, 49, pp. 15-35.
- POLLIT, C. (1993), *Managerialism and the Public Services*, 2nd ed., Oxford, Blackwell.
- POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. (2004), *Public Management Reform: A comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- REED, M. (1989), *The Sociology of Management*, London, Harvester Wheatsheaf.
- ROCHA, J. (2001), “As Relações entre o Poder Político e os Funcionários”, Comunicação nos *Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais*, junho de 2001, Lisboa, CEDREL.
- SELZNICK, P. (1949), *TVA and Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- SIMON, H. (1946), “The Proverbs Administration”, in *Public Administration Review*, Winter, pp. 53-67.
- (1960), *The New Science of Management Decision*, New York, Harper & Row.
- (1997 [1947]), *Administrative Behavior*, New York, The Free Press.
- SORIANO, J.; BILHIM, J. (2013), “La Racionalidad Política y Técnica en la Selección de la Alta Administración Pública Portuguesa”, in *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 38, pp. 36-52.
- SVARA, J. (1994), “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Manager Government in Council – Manager Cities”, in George Frederickson, *Ideal and Practice in Council – Manager Government*, Washington D. C., International City/County Management Association, pp. 53-69.
- WALDO, D. (1948 [1946]), *The Administrative State*, New York, The Ronald Press Company.
- WEBER, M. (1952), “The Essentials of Bureaucratic Organizations: an ideal-type construction”, in R. Merton et al. (Ed.), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe Ill, The Free Press, pp. 18-27.
- WEICK, K. (1969), *The Social Psychology of Organization*, Reading, Addison-Wesley.
- WILSON, W. (1941 [1887]), “The Study of Administration”, in *Political Science Quarterly*, 2, pp. 197-222.

Legislação

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

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

Artigo recebido a 19 de janeiro de 2014. Publicação aprovada a 20 de março de 2014.