

OS DIRIGENTES DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DURANTE O XV GOVERNO CONSTITUCIONAL (CASO PORTUGUÊS)

Maria Fernanda Gonçalves Fernandes

*Universidade Nova de Lisboa
Departamento de Estudos Políticos*

Resumo: *O presente artigo descreve o perfil sociodemográfico, profissional e político da classe dirigente do Ministério das Finanças de Portugal (directores-gerais, subdirectores-gerais, directores de serviço e chefes de divisão) e analisa o impacto da aprovação do novo Estatuto do Pessoal Dirigente ao nível da execução das políticas públicas do governo nesta estrutura administrativa.*

Palavras chave: *Administração Pública, Ministério das Finanças, dirigentes, nomeação política, decisão política.*

Abstract: *This article describes the sociodemographic, professional and political profiles of the directive managers of the Ministry of Finance of Portugal (general directors, general sub directors, service directors and division chiefs), and then analyses the impact of the new regulation of the high civil servants on the execution of the public policies of this ministry.*

Key words: *Public Administration, Ministry of Finance, senior executives, appointment system, political decision.*

1. INTRODUÇÃO

Desde o X Governo Constitucional, formado em meados dos anos 80, até ao XV Governo, que tomou posse a 6 de Abril de 2002, assistimos a consecutivas alterações no sistema de nomeações dos altos cargos da Administração pública portuguesa. Nestas duas últimas décadas de estabilidade política tomaram posse três primeiros-ministros que dividiram entre si seis legislaturas. Três foram também o número de vezes que, neste referido período, se procedeu à alteração do Estatuto do Pessoal Dirigente¹. O Estatuto dos diri-

gentes está consagrado em lei e é esta que rege o procedimento de selecção e recrutamento da elite administrativa e demais cargos dirigentes.

Tem-se discutido muito sobre a existência de cargos de nomeação política e das suas consequências para a transparência da Administração pública em particular, e para a credibilidade do processo político em geral. A ideia de uma Administração pública politizada ao nível dos seus cargos de direcção, contrariamente a diversos autores que a encaram como um sistema a ser abolido² do regime de recrutamento

dos altos cargos da Administração pública, entendemos que as nomeações de confiança política e/ou pessoal podem existir desde que as mesmas obedeçam a um processo de selecção transparente e com regras bem definidas.

Estes últimos anos têm-se caracterizado por grandes mudanças administrativas³ e novos desafios continuarão a colocar-se à Administração pública, não só do ponto de vista da gestão orçamental, mas também ao nível da estrutura e da gestão dos seus recursos humanos. Neste sentido, propomo-nos analisar, de forma mais profunda, a composição dos cargos directivos que dirigem a máquina administrativa.

Para além disso, com este estudo procura-se, por um lado, conhecer o grau de politização ao nível dos cargos de topo dos organismos públicos originado pelas nomeações de confiança política e, por outro lado, saber como as decisões políticas são articuladas com a sua execução em organizações que prestam serviços de natureza predominantemente técnica. Este trabalho pretende assim fazer alguma luz sobre o efeito ou a importância da reintrodução da lógica das nomeações de natureza política alargada aos cargos de direcção intermédia e a dimensão desta num ministério económico durante a vigência do XV Governo Constitucional.

O período em análise restringe-se, deste modo, a Maio de 2004. A este propósito importa, contudo, fazer duas referências temporais para melhor contextualizar este estudo. Em primeiro lugar, a esta data, estão completos dois dos quatro anos de mandato do XV Governo Constitucional, constituído pela coligação de dois partidos de centro-direita e direita, o Partido Social Democrata (PDS) liderado pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso e o Partido Popular (PP) liderado por Paulo Portas, respectivamente, e, em segundo lugar, a entrada em vigor da nova lei que regula o Estatuto do Pessoal Dirigente (meados de Fevereiro

de 2004) antecede em dois meses e meio a recolha de dados para esta análise.

Assim, na primeira parte, apresentamos um retrato dos dirigentes do Ministério das Finanças, traçando o perfil social, profissional e político e, complementarmente, procura-se extrair relações entre os indicadores sociodemográficos mais relevantes para esta análise (cujo valor de significância é igual ou inferior a ,005). De seguida, na segunda parte, averigua-se, segundo a perspectiva dos dirigentes, quais os actores que intervêm no processo de tomada de decisão; qual a influência que os mesmos exercem sobre as decisões das políticas públicas do governo; quais os critérios que prevalecem no processo decisório; qual sua atitude face a propostas do governo consideradas inadequadas; qual a importância atribuída às directrizes do partido no governo e, por fim, qual a sua atitude para com a aplicação das decisões.

2. RETRATO DOS DIRIGENTES DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

A análise descritiva apresentada nesta primeira parte tem por base as respostas de 41 dirigentes, num total de 297⁴ indivíduos afectos aos vinte organismos e serviços de administração directa do ministério das Finanças⁵ à data de realização deste trabalho. Foi elaborado um inquérito, cujo preenchimento do questionário decorreu durante o mês de Maio de 2004, quase três meses depois de ter entrado em vigor a Lei nº 2/2004, publicada a 15 de Janeiro, cuja principal alteração relativamente à lei anterior se prendeu com a revogação da lógica do concurso público na selecção e recrutamento dos cargos de direcção intermédia.

Os altos cargos da Administração pública portuguesa estão definidos na Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, que rege o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local do Estado. No seu artigo 2.º, os cargos de direcção dividem-se em a) car-

gos de direcção superior de 1º grau: Director-Geral, Secretário-Geral, Inspector-Geral e Presidente, e cargos de direcção superior de 2º grau: Subdirector-Geral, Adjunto do Secretário-Geral, Subinspector-Geral e Vice-Presidente; b) cargos de direcção intermédia de 1º grau: Director de Serviços e cargos de direcção intermédia de 2º grau: Chefe de Divisão.

2.1. Perfil sociodemográfico

Começando este estudo com a variável idade, verifica-se que os dirigentes constituem um grupo relativamente envelhecido, pois quase metade destes situa-se no escalão etário dos 50-59 anos de idade (47,5%); sendo que a outra metade distribui-se entre as duas classes etárias inferiores: 27,5% dos dirigentes tem idades compreendidas entre os 40-49 anos e 25% integra o grupo etário dos 30-39 anos de idade (cf. quadro 1). Se por um lado, a inexistência de indivíduos com idade inferior a 30 anos faz aumentar a média de idade entre os dirigentes, por outro lado, não existindo também dirigentes com mais de 59 anos, a média de idade situa-se nos 50 anos. Deste modo, não se pode considerar que os dirigentes constituam um grupo envelhecido, mas, antes, ligeira ou relativamente envelhecido.

O valor de significância da relação idade-categoria profissional é de .049, existindo, por isso, uma relação significativa entre estas duas variáveis. Como se pode ver pelo quadro 2, confirmado pelo teste do Qui-quadrado no quadro 3, de entre os dirigentes, os detentores dos cargos de direcção superior têm 40 ou mais anos de idade, enquanto que os de direcção intermédia e, sobretudo, o cargo mais baixo deste grupo profissional – chefe de divisão – é onde se concentram os dirigentes mais jovens (30-39 anos). Estes números evidenciam assim a existência de uma classe dirigente com muita experiência, sobretudo, a nível de direcção superior.

Do ponto de vista da questão do género (cf. quadro 4), observa-se praticamente um equilíbrio na distribuição dos cargos dirigentes entre homens e mulheres: 56,1 contra 43,9%, respectivamente. Os dados apontam, assim, para uma taxa de feminização elevada nos cargos dirigentes.

Embora do atrás exposto fosse de prever que não existisse uma relação significativa entre o género e a categoria profissional, vale a pena, a título ilustrativo, analisar o quadro 5 e quadro 6. Deste modo, desagregando a amostra dos dirigentes pelos diferentes cargos de direcção, verifica-se uma maior diferenciação sexual a nível da categoria de director-geral, enquanto que para os demais cargos, esta não é tão acentuada. Assim, 80% dos cargos de directores-gerais e equiparados são ocupados por homens, e apenas 20% destes cargos são exercidos por mulheres⁶. Esta situação espelha, portanto, o facto de os cargos de direcção superior da Administração pública estarem reservados aos homens, o que denuncia, de certo modo, o patriarcalismo deste ministério.

Relativamente à origem geográfica dos dirigentes, verifica-se que quase metade dos dirigentes são naturais da capital (47,2%), e um pouco mais de metade são oriundos de fora da capital (52,8%) (cf. quadro 7).

Para se conhecer o perfil geográfico dos dirigentes provenientes de fora de Lisboa, desmembrou-se esta categoria nas diferentes origens geográficas. Assim, a partir da análise do quadro 8, pode-se concluir que existe uma diversificação no espaço de recrutamento entre os dirigentes desta categoria geográfica. Ou seja, estes provêm tanto do norte –Minho (5,6%), Trás-Os-Montes (2,8%) e Coimbra (5,6%)–, como do centro –Castelo Branco (8,3%) e Lamego (2,8%)– e sul do país –Sabugal (2,8%), Viana do Alentejo (2,8%) e Faro (2,8%)–. Por sua vez, a categoria relativa às ex-colónias engloba 16,7% de dirigentes (11,1% é proveniente de Angola e

5,6% de Moçambique), contribuindo, pois, com um peso significativo no grupo dos dirigentes nascidos fora da capital.

Considerando o perfil académico, verifica-se que a formação universitária dos dirigentes do Ministério das Finanças compreende, sobretudo, a licenciatura em direito (30,8%) e economia (30,8%). Porém, se agrupar-mos os cursos de economia (30,8%), finanças (7,7%), gestão de empresas (20,5%) e ainda auditoria contabilista (2,6%) sob a categoria ciências económicas, o peso desta é maior do que a de direito (61,6% contra 30,8%) (cf. quadro 9), o que não é surpreendente, dado tratar-se de um ministério económico.

Da análise da distribuição dos dirigentes por tipo de estudos universitários, pode-se concluir então que os dirigentes deste ministério são fundamentalmente economistas e juristas. Apesar de alguma diversidade de áreas de formação académica, como ciências sociais e políticas, administração regional e autárquica e engenharia, estas estão sub representadas face às ciências económicas e jurídicas. É de assinalar, também, o facto de, uma forma geral, as universidades ser todas de Lisboa (cf. quadro 10), com excepção da Universidade de Coimbra (5,1%).

A qualificação académica do pessoal dirigente reduz-se praticamente à licenciatura. Com efeito, a percentagem de dirigentes com formação para além da licenciatura é pouco significativa: apenas 13% dos dirigentes tem pós-graduação (3%) e mestrado (10%) (cf. quadro 11).

Ainda no que diz respeito à qualificação académica pós-licenciatura, relacionando esta variável com a categoria profissional (cf. quadro 12), embora não exista entre elas uma relação significativa, observa-se na amostra que, de entre os dois níveis de direcção, existe um predomínio dos dirigentes de direcção superior sobre os de direcção intermédia: 10% contra 3%. E, de entre os dirigentes de direcção superior, verifica-se uma maior qualificação entre os

dirigentes de 2º grau –subdirectores-gerais e cargos equiparados– (8%) face aos de 1º grau –directores-gerais e cargos equiparados– (3%).

Ao contrário dos cursos da licenciatura, nos cursos pós-licenciatura não existe uma área de conhecimento onde se verifique uma maior concentração de dirigentes. Na verdade, os dirigentes com formação pós-graduação distribuem-se por áreas tão diversas do saber, como por exemplo, a economia e política social, a gestão de empresas e a economia -na categoria de ciências económicas-; estudos europeus e administração e políticas públicas (cf. quadro 13).

2.2. Perfil profissional

A Função Pública não foi a única alternativa profissional para cerca de um terço dos dirigentes (cf. quadro 14). Assim, antes de exercerem um cargo na máquina administrativa do Estado, estes dirigentes exerceram funções na área de actividade relacionada com o comércio e serviços no sector privado (cf. quadro 15).

A relação contratual ao abrigo da qual os dirigentes exercem as suas funções é a de comissão de serviço. Neste regime as nomeações são válidas por um período de três anos, podendo as mesmas ser renovadas. Por isso, não surpreende que praticamente todos os dirigentes tenham desempenhado cargos diferentes dos actuais (cf. quadro 16).

Uma análise do quadro 17 permite-nos verificar que quase dois terços dos dirigentes foram nomeados há um ano ou mais e há 4 anos ou menos, sendo 7,3% sido nomeado há menos de um ano, tratando-se, portanto, de nomeações que foram feitas pelo governo actual. Estes números denunciam a importância das nomeações de confiança política e pessoal quando se verifica a alternância de partidos no governo.

Não obstante a renovação da classe dirigente que se segue à mudança do

partido ou partidos que tutelam o sector público, verifica-se uma estabilidade nestes cargos: 22% dos dirigentes mantêm-se nos cargos de direcção há 5 ou mais anos e 7,3% dos dirigentes estão nessa função há mais de 10 anos. Desta maneira, apesar de existir um padrão de politização da Administração em que os superiores hierárquicos imediatos podem recrutar as pessoas da sua confiança, constata-se uma permanência dos dirigentes independentemente da mudança da cor política no governo, ao contrário dos cargos políticos electivos, os quais mudam com o fim de uma legislatura, ou até antes – e se afastados os cenários de demissões, exonerações, etc. – como são os casos das remodelações governamentais. Na verdade, a breve permanência dos políticos nos seus cargos pode permitir aos altos funcionários exercerem um maior controlo do processo de decisão.

No que concerne à antiguidade na função pública, os dirigentes são na sua maioria funcionários com bastante tempo de serviço na Administração pública: dois terços dos dirigentes são funcionários públicos há 20 ou mais anos e 21,9% são funcionários com 10-14 anos e 15-19 anos de serviço (cf. quadro 18). Se juntarmos a este facto a percentagem pouco significativa de dirigentes recrutados do exterior da Administração pública (7,3%), pode concluir-se que os dirigentes são fundamentalmente funcionários de carreira.

Dado a comissão de serviço, ao abrigo da qual os dirigentes desempenham os seus cargos, ter uma duração relativamente curta (3 anos, podendo, no entanto, ser renovada), existe uma grande mobilidade inter-cargos. Assim, por exemplo, para o cargo de chefe de divisão o recrutamento faz-se maioritariamente entre assessores e técnicos superiores. Em contrapartida, para os demais cargos dirigentes o recrutamento faz-se, em grande parte, entre os cargos imediatamente inferiores (os directores-gerais são recrutados entre os subdirectores-gerais; estes entre os directores de serviços e estes, por sua vez, entre os chefes

de divisão). É de realçar também a particularidade de os subdirectores-gerais serem recrutados ainda entre directores adjuntos (cf. quadro 19). É de referir ainda que a profissão com mais peso dos dirigentes recrutados no sector privado é a de gestor (do sector bancário e das empresas).

2.3. Perfil político

Entre os dirigentes verifica-se uma fraca percentagem de indivíduos com filiação em partidos políticos: apenas 8,6% são membros de um partido político (cf. quadro 20). Porém, a elevada percentagem destes que não fazem parte de nenhum partido político não pode deixar de ser surpreendente, porquanto estes são cargos de nomeação política e, por isso, tenderem a ser preenchidos com militantes ou simpatizantes do partido do governo. Os dados apontam, assim, para um tipo de recrutamento em que prevalece mais os critérios técnicos do que critérios político-partidários e, conseqüentemente, para uma baixa intensidade de clientelismo partidário neste ministério.

Deste modo, de entre os dirigentes com filiação partidária, e que responderam a esta questão (5,9%), estes são directores-gerais que militam no PSD (Partido Social Democrata), partido do actual governo (cf. quadro 21). Esta fraca pertença dos dirigentes ao partido do governo, aliada à inexistência de dirigentes membros de outros partidos políticos, apontam para uma politização formal e não material neste ministério, bem como para a existência de uma classe dirigente mais profissionalizada, onde impera, portanto, o critério técnico no processo de selecção e recrutamento.

O perfil político dos dirigentes, e principalmente as suas preferências em termos de ideologia política, é aquele que os dirigentes mais relutância têm em dar a conhecer: um pouco mais de um terço não indicou a sua posição na escala esquerda-direita.

Assim sendo, 59,3% dos dirigentes posiciona-se à esquerda do eixo político-partidário, com a prevalência do centro-esquerda (51,9%); e um pouco mais de 40% situa-se à direita, com praticamente igual peso entre centro-direita e direita (cf. quadro 22).

No que diz respeito à relação entre a variável em análise e a categoria profissional, dado o elevado valor de *p*, estas não estão relacionadas. Porém, na amostra, verifica-se que são os dirigentes de direcção intermédia quem tem uma preferência político-partidária de esquerda. De entre os dirigentes de direcção superior, apenas os de 2º grau –subdirectores-gerais e equiparados– se auto-posicionam no centro-esquerda, tal como os de direcção intermédia. De uma forma geral, todas as categorias deste grupo profissional situam-se no centro-direita (excepto directores-gerais e equiparados) e direita (excepto directores de serviços e equiparados) (cf. quadro 23 e 24).

3. EXECUÇÃO DA DECISÃO POLÍTICA

A discussão em torno da importância das nomeações políticas como garante da execução das políticas públicas conforme definidas nos programas dos governos, leva-nos a colocar algumas questões como: faz ou não sentido haver nomeações políticas em ministérios económicos? Se a eficácia das decisões políticas dependem ou estarão mais dependentes do facto dos dirigentes serem nomeados ou se o sucesso das decisões políticas não dependerão mais da colaboração/grau de intervenção no processo de decisão, independentemente das nomeações? Assim, a partir de diversas variáveis, procura-se chegar a algumas conclusões, pese embora não se poderem extrapolar para além da amostra.

3.1. Intervenientes na decisão política

De entre os diferentes intervenientes nas decisões das políticas que os diversos departamentos devem implementar e

executar, 41,5% dos dirigentes considera os directores-gerais como os principais decisores, sendo que os restantes 58,5% divide-se entre o ministro da pasta e os secretários de estado com 29,3% para cada um deles. De referir ainda que, na perspectiva dos dirigentes, o primeiro-ministro não chega a participar neste processo de decisão das políticas (cf. quadro 25).

Quanto ao grau de influência que os dirigentes exercem nas decisões que afectam directamente o departamento, esta divide-se entre os dirigentes que consideram exercer alguma influência no processo (41,5%) e os que consideram exercer muita influência (apenas 4,9%) nas decisões tomadas, contra 53,6% que considera que exerce pouca (34,1%) ou nenhuma influência (19,5%) (cf. quadro 26).

Embora o valor de *p* da relação entre o grau de influência na decisão de políticas públicas e o cargo seja maior do que ,005, a diferença é pouco relevante, considerando-se, por isso, existir, apesar de ser muito leve, uma relação entre estas duas variáveis. Assim, de entre os dirigentes, são os subdirectores-gerais aqueles que se consideram mais influentes no processo decisório: 5% exerce muita influência e 15% exerce alguma influência. Em contrapartida, aqueles que ocupam os cargos de direcção intermédia são os que consideram exercer pouca ou nenhuma influência na tomada de decisões que afectam o seu departamento (20% e 25%, respectivamente) (cf. quadro 27 e quadro 28). Tal facto, permite retirar duas conclusões. A primeira, é a de que a influência na tomada de decisão é proporcional ao cargo: quanto mais se sobe na hierarquia mais influência se exerce. Não surpreende pois que, sendo os directores-gerais os principais decisores a nível departamental, sejam os subdirectores-gerais aqueles que consideram exercer mais influência nessas decisões. A segunda, prende-se com o facto de os dirigentes de direcção intermédia evidenciarem uma clara percepção da diferença e da separação que existe

entre os cargos de direcção superior e os de direcção intermédia, pois são os únicos dirigentes que consideram não exercer nenhuma influência no processo da tomada de decisão (20%).

3.2. Natureza das políticas públicas

Quanto ao critério que prevalece na fase de implementação de uma política pública, a escolha dos dirigentes dilui-se entre as diferentes variações de critérios. Assim, um terço dos dirigentes considera, de facto, que o departamento se orienta por um critério mais técnico que político (34,2%); 28,9% dos dirigentes aponta o critério tanto técnico como político; 21,1% considera que prevalece o critério técnico e os restantes 15,8% dividem-se entre o critério mais político que técnico e o critério político (10,5% e 5,3%, respectivamente) (cf. quadro 29).

Por exemplo, no que se refere ao caso concreto das políticas de cariz socio-económicas, mais de metade dos dirigentes concorda que se atribua mais importância aos aspectos técnicos (60,5%), e quase 40% dos dirigentes não concorda com a prevalência dos aspectos técnicos, mas sim dos aspectos políticos, ou então ambos os critérios devem ter o mesmo peso nas decisões desta natureza (cf. quadro 30).

Não existe uma relação significativa entre outorgar-se mais importância aos aspectos técnicos na resolução de questões socio-económicas e a categoria profissional dos dirigentes, o que indica que, de uma forma geral, não existe, entre os cargos directivos, uma diferença substancial na importância que cada uma destas categorias profissionais atribui aos aspectos técnicos (cf. quadro 31 e 32).

3.3. Programa do governo: atitudes face à inadequação do programa do governo

Averiguar como é que os dirigentes conciliam os seus interesses e até convicções com as políticas do governo –ou dos políticos eleitos–, nomeadamente no que

se refere à aplicação do programa eleitoral, permite-nos ficar a conhecer a forma como os dirigentes percebem o seu papel no seio da Administração pública. Com efeito, os interesses dos políticos –cuja preocupação se prende mais com a gestão da sua carreira ou com os votos do seu eleitorado– são completamente diferentes dos interesses dos funcionários⁷.

Assim, perante uma proposta incluída no programa do governo que afectasse directamente o serviço ou organismo com a qual os dirigentes não concordassem, foram-lhes dadas diversas possibilidades de resposta, as quais contemplam situações como o cumprimento incondicional, por um lado, e, no outro extremo oposto da escala, a demissão do cargo, por outro lado. Desta maneira, pela análise do quadro 33, verifica-se que 77,5% dos dirigentes opta por tentar convencer quem elaborou essas medidas, mas na sua impossibilidade, acaba por executá-las. Poucos são os dirigentes que adoptariam uma atitude mais radical: 12,5% demitia-se do cargo e apenas 7,5% executaria essas medidas incondicionalmente. Da análise que precede, podemos assim concluir que o poder político, ao mais alto nível da Administração pública, está pouco limitado pelos dirigentes, o que não está em conformidade com uma das características do novo estilo de governação (administração) surgido na segunda metade do século passado, a qual atribui ao burocrata um papel importante no processo de elaboração das políticas públicas⁸.

Ainda para se aferir da importância que os dirigentes atribuem aos assuntos de natureza política, foi-lhes pedido que dissessem se estavam ou não de acordo com duas frases. A primeira frase é a seguinte: “A força e eficácia do governo são mais importantes que o seu programa”. Assim, relativamente a esta, como se pode ver pelo quadro 34, uma grande parte dos dirigentes (83,3%) atribui mais importância à força e eficácia do governo do que ao seu programa, enquanto que apenas 16,7% dá

mais importância ao programa do governo. Podemos, por isso, afirmar que os dirigentes valorizam mais o aspecto pragmático do que o ideológico ou programático.

No que diz respeito à segunda afirmação incluída no inquérito dirigido aos dirigentes com o objectivo de averiguar também qual é a importância do programa do governo e da independência deste face ao partido: "Os governos, em geral, devem actuar sem se submeterem tanto às directrizes do partido ou partidos a que pertencem", as posições estão praticamente divididas entre os dirigentes que defendem mais independência do governo face ao partido (58,3%) e os que atribuem mais relevo ao papel do partido e, por conseguinte, ao programa do governo (41,7%) (cf. quadro 35).

3.4. Neutralidade política e imparcialidade na aplicação das normas

Relativamente à atitude dos dirigentes face à aplicação pura e simples das normas elaboradas pelos políticos, há um aspecto que importa salientar: a maioria dos dirigentes (83,8%), e apesar de quase um terço deles ter formação jurídica, não possui uma visão racional-weberiana do seu papel no seio da Administração pública. Ou seja, afastam o princípio da imparcialidade na aplicação das normas, podendo tal denotar a pouca importância que os dirigentes atribuem à neutralidade política que poderia ser exigida no desempenho do seu cargo. Apesar da politização formal da Administração pública portuguesa, reforçada pelo alargamento dos cargos de confiança política, esta opinião que os dirigentes expressam quanto à aplicação das normas "ao pé da letra", ilustra um grau de politização material muito pouco significativo a nível dos cargos dirigentes. (cf. quadro 36).

Um valor de $p = ,636$ afasta a possibilidade de uma relação significativa entre os dirigentes que concordam ou não com a afirmação "os altos funcionários devem

limitar-se a aplicar as normas 'ao pé da letra'" e a categoria profissional. Apesar disto, e de ser pouco significativo o número de dirigentes que concorda com a referida afirmação, uma análise mais detalhada dos quadros 37 e 38, permite-nos observar que são os dirigentes de direcção intermédia quem mais defende a neutralidade dos altos funcionários.

4. CONCLUSÕES

Partindo dos valores predominantes dos quadros apresentados na primeira parte deste estudo, pode-se afirmar que o grupo de dirigentes do Ministério das Finanças é dominado pelo sexo masculino, situa-se entre os 50-59 anos de idade, uma boa parte é proveniente de fora de Lisboa, com um curso universitário na área do Direito e Economia, tendo frequentado a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e o Instituto Superior de Economia e Gestão, respectivamente, e não possui pós-graduação; ingressou na Administração pública há 20 ou mais anos, onde tem desempenhado diversos cargos de direcção, embora esteja há pouco tempo no cargo que exerce actualmente. Não tem filiação político-partidária e auto-posiciona-se no centro-esquerda em termos de ideologia política.

De acordo com os dados analisados na segunda secção, e apesar das limitações à sua extrapolação, estamos em condições de apresentar algumas tendências verificadas. Deste modo, começando pelo peso que os directores-gerais têm no processo de decisão política, pode-se afirmar que este é considerável, ou seja, estão praticamente nas mesmas condições que os demais intervenientes: ministro e/ou secretário de estado deste ministério. Relativamente ao grau de influência que os dirigentes no seu todo podem ter sobre as decisões no seu serviço/departamento, pode-se considerar que não está completamente afastada alguma influência por parte dos dirigentes neste processo decisó-

rio. No que se refere ao critério seguido na implementação de uma decisão em geral, os dirigentes, embora se possa afirmar que não desvalorizam o aspecto político, tendem a orientarem-se por critérios técnicos, como é, por exemplo, o caso das decisões de cariz socio-económicas. Quanto à execução de uma de medida que não obtenha a concordância dos dirigentes, conclui-se que a sua execução não é afectada, pois os resultados mostram uma propensão para agir conforme o que é estabelecido pelo governo, embora demonstrem tendência para a parcialidade na aplicação das normas. Por outro lado, no que se refere ao papel que a ideologia e o partido têm no governo, os dirigentes mostram-se menos atreitos a este tipo de questões de natureza meramente política. Assim, pelo atrás exposto, pode-se concluir que os dirigentes deste ministério evidenciam um reconhecimento da autoridade do poder político sobre o aparelho administrativo, o que fortalece a probabilidade de, mesmo neste ministério, na ausência de restrições legais às nomeações políticas, permitir que a conformidade das decisões políticas com a sua execução seja maior.

Para terminar, pode-se concluir que, embora a aprovação do novo Estatuto do Pessoal Dirigente feita durante a vigência

do XV Governo constitucional, formado, de resto, pela coligação do Partido Social Democrata (PSD) e pelo Partido Popular (CDS-PP), tenha provocado um aumento do grau de politização no seio da Administração pública, no Ministério das Finanças em particular esta é, contudo, mais formal do que material, pois a prevalência de funcionários de carreira nos cargos de direcção superior, bem como nos cargos de direcção intermédia, para os quais aquela nova lei estabelece um processo de selecção sem recurso a concurso, atenua o grau de politização efectiva dos altos cargos do sector público. Na verdade, constata-se que a especialização e a competência técnica dos dirigentes do Ministério das Finanças sobrepõe-se à capacidade política dos titulares destes cargos, o que permite concluir que, neste ministério, as nomeações não são baseadas tanto no critério da confiança política, mas sim na capacidade profissional que os indivíduos apresentem para desempenhar o cargo. Portanto, verificando-se que as lógicas políticas de recrutamento são sustentadas basicamente por nomeações dos dirigentes do próprio ministério, será mais correcto referir que por via da alteração do Estatuto do pessoal dirigente se intensificaram mais as nomeações de confiança pessoal que o clientelismo partidário em si.

Quadro 1. Estrutura etária dos dirigentes

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| 30-39 | 10 | 24,4 | 25,0 | 25,0 |
| 40-49 | 11 | 26,8 | 27,5 | 52,5 |
| 50-59 | 19 | 46,3 | 47,5 | 100,0 |
| Total | 40 | 97,6 | 100,0 | |
| Missing-1 | 1 | 2,4 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 2. Relação entre a idade e a categoria profissional dos dirigentes

| | Categoria profissional | | | | Total |
|-------|------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-Geral | Subdirector-Geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | |
| 30-39 | 0 | 1 | 2 | 7 | 10 |
| 40-49 | 3 | 3 | 1 | 3 | 10 |
| 50-59 | 2 | 4 | 9 | 4 | 19 |
| Total | 5 | 8 | 12 | 14 | 39 |

Quadro 3. Teste do Qui-Quadrado para a relação entre a idade e a categoria profissional dos dirigentes

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|-----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 12,626(a) | 6 | ,049 |
| Likelihood Ratio | 13,163 | 6 | ,041 |
| Linear-by-Linear Association | 2,796 | 1 | ,094 |
| N of Valid Cases | 39 | | |

a. 10 cells (83,3%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,28.

Quadro 4. Género

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Masculino | 23 | 56,1 | 56,1 | 56,1 |
| Feminino | 18 | 43,9 | 43,9 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 5. Relação entre o género e o cargo

| | Categoria profissional | | | | Total |
|-----------|------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-Geral | Subdirector-Geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | |
| Masculino | 4 | 4 | 7 | 7 | 22 |
| Feminino | 1 | 5 | 5 | 7 | 18 |
| Total | 5 | 9 | 12 | 14 | 40 |

Quadro 6. Teste do Qui-Quadrado para a relação entre o género e o cargo

| | Value | Df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 1,863(a) | 3 | ,601 |
| Likelihood Ratio | 1,973 | 3 | ,578 |
| Linear-by-Linear Association | ,471 | 1 | ,493 |
| N of Valid Cases | 40 | | |

a. 4 cells (50,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,25.

Quadro 7. Local de nascimento

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Lisboa | 17 | 41,5 | 47,2 | 47,2 |
| Fora da capital | 19 | 46,3 | 52,8 | 100,0 |
| Total | 36 | 87,8 | 100,0 | |
| Missing -1 | 5 | 12,2 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 8. Local de nascimento fora da capital

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Lisboa | 17 | 41,5 | 47,2 | 47,2 |
| Minho | 2 | 4,9 | 5,6 | 52,8 |
| Trás-os-Montes | 1 | 2,4 | 2,8 | 55,6 |
| Coimbra | 2 | 4,9 | 5,6 | 61,1 |
| Lamego | 1 | 2,4 | 2,8 | 63,9 |
| Castelo Branco | 3 | 7,3 | 8,3 | 72,2 |
| Sabugal | 1 | 2,4 | 2,8 | 75,0 |
| Viana do Alentejo | 1 | 2,4 | 2,8 | 77,8 |
| Faro | 1 | 2,4 | 2,8 | 80,6 |
| Angola | 4 | 9,8 | 11,1 | 91,7 |
| Moçambique | 2 | 4,9 | 5,6 | 97,2 |
| Estrangeiro | 1 | 2,4 | 2,8 | 100,0 |
| Total | 36 | 87,8 | 100,0 | |
| Missing -1 | 5 | 12,2 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 9. Áreas de formação académica a nível de licenciatura

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------------------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Auditoria Contabilista | 1 | 2,4 | 2,6 | 2,6 |
| Direito | 12 | 29,3 | 30,8 | 33,3 |
| Economia | 12 | 29,3 | 30,8 | 64,1 |
| Engenharia de Minas | 1 | 2,4 | 2,6 | 66,7 |
| Finanças | 3 | 7,3 | 7,7 | 74,4 |
| Gestão de Empresas | 8 | 19,5 | 20,5 | 94,9 |
| Ciências Sociais e Políticas | 1 | 2,4 | 2,6 | 97,4 |
| Administração Regional e Autárquica | 1 | 2,4 | 2,6 | 100,0 |
| Total | 39 | 95,1 | 100,0 | |
| Missing -1 | 2 | 4,9 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 10. Instituições de ensino superior para realização de licenciatura

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Faculdade Direito da Univ. de Lisboa | 10 | 24,4 | 25,6 | 25,6 |
| ISCAL | 1 | 2,4 | 2,6 | 28,2 |
| ISCTE | 2 | 4,9 | 5,1 | 33,3 |
| ISG | 2 | 4,9 | 5,1 | 38,5 |
| ISEG | 16 | 39,0 | 41,0 | 79,5 |
| IST | 1 | 2,4 | 2,6 | 82,1 |
| UAL | 1 | 2,4 | 2,6 | 84,6 |
| Universidade Católica de Lisboa | 1 | 2,4 | 2,6 | 87,2 |
| Universidade de Coimbra | 2 | 4,9 | 5,1 | 92,3 |
| ISCSP | 1 | 2,4 | 2,6 | 94,9 |
| Universidade Independente | 2 | 4,9 | 5,1 | 100,0 |
| Total | 39 | 95,1 | 100,0 | |
| Missing -1 | 2 | 4,9 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

ISCAL – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa; ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa; ISG – Instituto Superior de Gestão; ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão; IST – Instituto Superior Técnico; UAL – Universidade Aberta de Lisboa; ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Quadro 11. Relação entre a formação pós-licenciatura e a categoria profissional

| | Categoria profissional | | | | Total |
|---------------------|------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-Geral | Subdirector Geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | |
| Pós-Graduação | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Mestrado | 1 | 2 | 0 | 1 | 4 |
| Apenas licenciatura | 4 | 6 | 12 | 13 | 35 |
| Total | 5 | 9 | 12 | 14 | 40 |

Quadro 12. Teste de Qui-Quadrado para a relação entre a formação pós-licenciatura e a categoria profissional

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 7,342(a) | 6 | ,290 |
| Likelihood Ratio | 7,660 | 6 | ,264 |
| Linear-by-Linear Association | 2,435 | 1 | ,119 |
| N of Valid Cases | 40 | | |

a. 9 cells (75,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,13.

Quadro 13. Áreas de formação académica a nível de pós-licenciatura

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|------------------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Economia | 1 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Economia Política e Social | 1 | 2,4 | 2,4 | 4,9 |
| Gestão de Empresas | 1 | 2,4 | 2,4 | 7,3 |
| Estudos Europeus | 1 | 2,4 | 2,4 | 9,8 |
| Administração e Políticas Públicas | 1 | 2,4 | 2,4 | 12,2 |
| não se aplica | 36 | 87,8 | 87,8 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 14. Resposta à pergunta "Trabalhou sempre na Administração pública?"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Sim | 28 | 68,3 | 68,3 | 68,3 |
| Não | 13 | 31,7 | 31,7 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 15. Sector de actividade

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Comércio e serviços | 13 | 31,7 | 31,7 | 31,7 |
| Não se aplica | 28 | 68,3 | 68,3 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 16. Resposta à pergunta "Desempenhou sempre este cargo?"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Sim | 1 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Não | 40 | 97,6 | 97,6 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 17. Antiguidade no cargo actual

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| <1 | 3 | 7,3 | 7,3 | 7,3 |
| 1-4 | 26 | 63,4 | 63,4 | 70,7 |
| 5-9 | 9 | 22,0 | 22,0 | 92,7 |
| 10-14 | 3 | 7,3 | 7,3 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 18. Antiguidade dos dirigentes na função pública

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| 5-9 | 2 | 4,9 | 4,9 | 4,9 |
| 10-14 | 6 | 14,6 | 14,6 | 19,5 |
| 15-19 | 3 | 7,3 | 7,3 | 26,8 |
| 20 ou + | 27 | 65,9 | 65,9 | 92,7 |
| Requisitado exterior da Ad.P. | 3 | 7,3 | 7,3 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 19. Cargo anterior

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Subdirector-Geral | 3 | 7,3 | 8,8 | 8,8 |
| Director de Serviços | 2 | 4,9 | 5,9 | 14,7 |
| Chefe de Divisão | 4 | 9,8 | 11,8 | 26,5 |
| Assessor | 5 | 12,2 | 14,7 | 41,2 |
| Técnico Superior | 14 | 34,1 | 41,2 | 82,4 |
| Director Adjunto | 4 | 9,8 | 11,8 | 94,1 |
| outros | 2 | 4,9 | 5,9 | 100,0 |
| Total | 34 | 82,9 | 100,0 | |
| Missing -1 | 7 | 17,1 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 20. Número de dirigentes membros de um partido político

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Sim | 3 | 7,3 | 8,6 | 8,6 |
| Não | 32 | 78,0 | 91,4 | 100,0 |
| Total | 35 | 85,4 | 100,0 | |
| Missing-1 | 6 | 14,6 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 21. Partido a que pertencem os dirigentes com filiação partidária

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|---------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| PSD | 2 | 4,9 | 5,9 | 5,9 |
| Não se aplica | 32 | 78,0 | 94,1 | 100,0 |
| Total | 34 | 82,9 | 100,0 | |
| Missing-1 | 7 | 17,1 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 22. Posição no eixo esquerda-direita

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|----------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Esquerda: 2,3 | 2 | 4,9 | 7,4 | 7,4 |
| Centro esquerda: 4,5 | 14 | 34,1 | 51,9 | 59,3 |
| Centro direita: 6,7 | 6 | 14,6 | 22,2 | 81,5 |
| Direita: 8,9 | 5 | 12,2 | 18,5 | 100,0 |
| Total | 27 | 65,9 | 100,0 | |
| Missing -1 | 14 | 34,1 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 23. Relação entre a posição no eixo esquerda-direita e a categoria profissional

| | Categoria profissional | | | | Total |
|----------------------|------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-Geral | Subdirector-Geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | |
| Esquerda: 2,3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 |
| Centro esquerda :4,5 | 0 | 5 | 5 | 3 | 13 |
| Centro direita: 6,7 | 0 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| Direita: 8,9 | 1 | 1 | 0 | 3 | 5 |
| Total | 1 | 7 | 7 | 11 | 26 |

Quadro 24. Teste do Qui-quadrado para a relação entre a posição no eixo esquerda-direita e a categoria profissional

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|-----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 10,700(a) | 9 | ,297 |
| Likelihood Ratio | 11,588 | 9 | ,238 |
| Linear-by-Linear Association | ,048 | 1 | ,827 |
| N of Valid Cases | 26 | | |

a. 15 cells (93,8%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,08.

Quadro 25. Responsáveis pelas políticas públicas executadas pelo serviço/departamento

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Primeiro-Ministro | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ministro da pasta | 12 | 29,3 | 29,3 | 29,3 |
| Secretários de Estado | 12 | 29,3 | 29,3 | 58,5 |
| Directores-Gerais | 17 | 41,5 | 41,5 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 26. Grau de influência dos dirigentes nas decisões relativas ao funcionamento do serviço/departamento

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Muita influência | 2 | 4,9 | 4,9 | 4,9 |
| Alguma influência | 17 | 41,5 | 41,5 | 46,3 |
| Pouca influência | 14 | 34,1 | 34,1 | 80,5 |
| Nenhuma influência | 8 | 19,5 | 19,5 | 100,0 |
| Total | 41 | 100,0 | 100,0 | |

Quadro 27. Relação entre o grau de influência nas decisões relativas ao funcionamento do serviço/departamento e a categoria profissional

| | Categoria profissional | | | | Total |
|--------------------|------------------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-geral | Subdirector-geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | |
| Muita influência | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Alguma influência | 2 | 6 | 4 | 4 | 16 |
| Pouca influência | 3 | 1 | 4 | 6 | 14 |
| Nenhuma influência | 0 | 0 | 4 | 4 | 8 |
| Total | 5 | 9 | 12 | 14 | 40 |

Quadro 28. Teste do Qui-quadrado para a relação entre o grau de influência nas decisões relativas ao funcionamento do serviço/departamento e a categoria profissional

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|-----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 16,077(a) | 9 | ,065 |
| Likelihood Ratio | 17,865 | 9 | ,037 |
| Linear-by-Linear Association | 5,064 | 1 | ,024 |
| N of Valid Cases | 40 | | |

a. 15 cells (93,8%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,25.

Quadro 29. Critério na decisão de uma política pública segundo os dirigentes

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-----------------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Político | 2 | 4,9 | 5,3 | 5,3 |
| Mais político que técnico | 4 | 9,8 | 10,5 | 15,8 |
| Tanto técnico como político | 11 | 26,8 | 28,9 | 44,7 |
| Mais técnico que político | 13 | 31,7 | 34,2 | 78,9 |
| Técnico | 8 | 19,5 | 21,1 | 100,0 |
| Total | 38 | 92,7 | 100,0 | |
| Missing -1 | 3 | 7,3 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 30. Concorda ou não com a afirmação "Para resolver as questões sociais e económicas seria conveniente outorgar-se mais importância aos aspectos técnicos que aos aspectos políticos"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Concordo | 23 | 56,1 | 60,5 | 60,5 |
| Não concordo | 15 | 36,6 | 39,5 | 100,0 |
| Total | 38 | 92,7 | 100,0 | |
| Missing -1 | 3 | 7,3 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 31. Relação entre a importância dos aspectos técnicos e a categoria profissional

| O aspecto mais importante para resolver questões socio-económicas é o técnico | | | |
|---|----------|--------------|-------|
| | Concordo | Não concordo | Total |
| Director-Geral | 2 | 2 | 4 |
| Subdirector-Geral | 5 | 3 | 8 |
| Director de Serviços | 7 | 5 | 12 |
| Chefe de Divisão | 9 | 4 | 13 |
| Total | 23 | 14 | 37 |

Quadro 32. Teste de Qui-Quadrado para a relação entre a importância dos aspectos técnicos e a categoria profissional

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|---------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | ,603(a) | 3 | ,896 |
| Likelihood Ratio | ,602 | 3 | ,896 |
| Linear-by-Linear Association | ,391 | 1 | ,532 |
| N of Valid Cases | 37 | | |

a. 6 cells (75,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 1,51.

Quadro 33. Atitude dos dirigentes face a propostas do Governo inadequadas

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Executar essas medidas incondicionalmente | 3 | 7,3 | 7,5 | 7,5 |
| Tentar convencer para modificá-las, na impossibilidade, aplicá-las | 31 | 75,6 | 77,5 | 85,0 |
| Atrasar execução das mesmas | 1 | 2,4 | 2,5 | 87,5 |
| Demitir-se do cargo | 5 | 12,2 | 12,5 | 100,0 |
| Total | 40 | 97,6 | 100,0 | |
| Missing -1 | 1 | 2,4 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 34. Concorda ou não com a afirmação: "A força e a eficácia do governo são mais importantes que o seu programa"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Concordo | 30 | 73,2 | 83,3 | 83,3 |
| Não concordo | 6 | 14,6 | 16,7 | 100,0 |
| Total | 36 | 87,8 | 100,0 | |
| Missing -1 | 5 | 12,2 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 35. Concorda ou não com a afirmação: "Os governos, em geral, devem actuar sem se submeterem tanto s directrizes do partido ou partidos a que pertencem"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Concordo | 21 | 51,2 | 58,3 | 58,3 |
| Não concordo | 15 | 36,6 | 41,7 | 100,0 |
| Total | 36 | 87,8 | 100,0 | |
| Missing -1 | 5 | 12,2 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 36. Os altos funcionários devem limitar-se aplicar normas "ao pé da letra"

| | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Concordo | 6 | 14,6 | 16,2 | 16,2 |
| Não concordo | 31 | 75,6 | 83,8 | 100,0 |
| Total | 37 | 90,2 | 100,0 | |
| Missing -1 | 4 | 9,8 | | |
| Total | 41 | 100,0 | | |

Quadro 37. Relação entre os altos funcionários devem limitar-se a aplicar as normas "ao pé da letra" e a categoria profissional

| Categoria profissional | | | | | |
|------------------------|----------------|-------------------|----------------------|------------------|-------|
| | Director-Geral | Subdirector-Geral | Director de Serviços | Chefe de Divisão | Total |
| Concordo | 0 | 1 | 3 | 2 | 6 |
| Não concordo | 3 | 8 | 8 | 11 | 30 |
| Total | 3 | 9 | 11 | 13 | 36 |

Quadro 38. Teste de Qui-Quadrado para a Relação entre os altos funcionários devem limitar-se a aplicar as normas “ao pé da letra” e a categoria profissional

| | Value | df | Asymp. Sig. (2-sided) |
|------------------------------|----------|----|-----------------------|
| Pearson Chi-Square | 1,706(a) | 3 | ,636 |
| Likelihood Ratio | 2,108 | 3 | ,550 |
| Linear-by-Linear Association | ,367 | 1 | ,545 |
| N of Valid Cases | 36 | | |

a. 5 cells (62,5%) have expected count less than 5. The minimum expected count is ,50.

NOTAS

1 Do X ao XII Governo Constitucional (1985-1995), governos liderados por Cavaco Silva (Partido Social Democrático), criou-se e esteve em vigor o Decreto-Lei 323/89, de 26 de Setembro, (que revogou o Decreto-Lei nº 191F/79, de 26 de Junho); do XII ao XIV (1995-2002), encabeçados pelo socialista António Guterres, entrou em vigor a Lei nº 49/99, de 22 de Junho, e no XV (2002 a 2004), liderado pelo social-democrata Durão Barroso, publica-se a Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro.

2 Rocha (2001), por exemplo, defende que para os institutos públicos os gestores não podem ser escolhidos na base da confiança política. Barreto (Público, 13 de Março de 2003) refere-se à confiança política como um vício que serve simplesmente para dar empregos aos amigos.

3 Ver, por exemplo, Peters, 2001.

4 De acordo com os dados disponíveis e recolhidos nas respectivas leis orgânicas dos vinte serviços de administração central directa do Ministério das Finanças em Maio de 2004.

5 São quatro as Secretarias de Estado pelas quais estão distribuídos os serviços de administração directa deste ministério. A primeira, a Secretaria do Orçamento, tem os seguintes organismos: Direcção-Geral do Orçamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Direcção-Geral de Estudos e Previsão, Inspecção-Geral de Finanças e Direcção-Geral da Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública. A segunda, a Secretaria dos Assuntos Fiscais, é constituída pela Direcção-Geral dos Impostos, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e Inspecção-Geral

das Finanças. A terceira, é a Secretaria do Tesouro e Finanças, é composta pela Direcção-Geral do Tesouro, Direcção-Geral do Património e a Inspecção-Geral de Finanças. A quarta, e última, é a Secretaria da Administração Pública, à qual lhe estão afectos os seguintes organismos: Secretaria-Geral, Inspecção-Geral da Administração Pública, Direcção-Geral da Administração Pública, Instituto Nacional da Administração Pública e o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão. Para além destes organismos, existem, ainda na dependência directa da Ministra do Estado e das Finanças, outros três serviços de administração directa: Inspecção-Geral das Finanças, Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais e Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

6 Embora na nossa amostra os cargos de subdirectores-gerais e equiparados do sexo feminino estejam em maior número relativamente aos do sexo masculino, uma análise do universo de subdirectores-gerais deste ministério confirma a mesma tendência verificada –pese embora a diferença seja menor nestes cargos– nos cargos de director-geral: 38% de mulheres titulares de cargos de subdirector-geral e equiparados contra 62% de homens subdirectores-gerais e cargos equiparados.

7 Determinadas decisões tomadas a nível político não têm, muitas vezes, a aprovação não só ao nível daqueles que as executam, bem como do seu público-alvo, pois tal como Terry sublinha: “The priorities of the politicians simply do not coincide with those of the bureaucrats, or even with what is apparently in the national interest” (1997:261).

8 De acordo com a classificação de Bastos, neste novo estilo de governação “As intencions políticas deben ser apoiadas por confirmacions

de factibilidade por parte dos burócratas. Son estes os que definen unha política como factible ou non" (Bastos, 1998:164). É neste sentido, que este autor sublinha aínda, "Se a política proposta non se adecúa ó modo de funcionar que ten a organización, rexeitarana os burócratas" (1998:164).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, António de (2003), "Comentários à Parte I. Mandarins, Senhores da terra e Políticos", em António Costa Pinto e André Freire (org.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- AUCOIN, Peter e GOODYEAR-GRANT, Elizabeth (2002), "Designing a merit-based process for appointing boards of ABCS: Lessons from the Nova Scotia reform experience", *Canadian Public Administration*, vol. 45, nº 3, Fall, pp. 301-327.
- BASTOS, Miguel A. (1998), *Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública*, Santiago de Compostela, EGAP.
- BOUZAS, Ramón; DIZ, Isabel e GARCIA, Celestino (2004), "Las elites de la Administración y el Sector Público en Galicia", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 3, nº 2, pp. 85-109.
- DENHARDT, Janet V. e DENHARDT, Robert B. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, Sharpe.
- DOLAN, Julie (2000), "Influencing policy at the top of the federal bureaucracy: A comparison of career and political senior executives", *Public Administration Review*, vol. 60, nº. 6, november/ december, pp. 573-581.
- GOMES, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, 1ª Ed., Oeiras, Celta Editora.
- JIMÉNEZ, Rafael (1998), *Altos cargos y directivos públicos: Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, 2ª Ed., Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- JIMÉNEZ, Rafael (2006), *Directivos públicos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- MATAS, Jordi (1995), "Public Administration and the recruitment of political elites: Formal and material politicization in Catalonia", Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working paper 104.
- MATAS, Jordi (ed.) (2001), *Los altos cargos: entre la política y la administración*, Barcelona, Documentos Pi i Sunyer, 14.
- NUNES, Filipe (2003), "Os Directores-Gerais. A elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional", em António Costa Pinto e André Freire (orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora.
- PETERS, B. Guy (1997), "Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's who and does it make any Difference?", em Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the role of Bureaucrats and Politicians*, London, Sage Publications.
- PETERS, B.Guy e Jon Pierre (eds.) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge.
- TERRY, Francis R. (1997), "Getting on in Government: Political priorities and professional Civil Servants", em Ali Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the role of Bureaucrats and Politicians*, London, Sage Publications.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2001). "Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. 2, nº 2, pp.64-70.
- ROMÁN, Laura (2000), *Las elites político-administrativas en las democracias occidentales*, A Coruña, Universidade da Coruña.