

# PAPEL DA ELITE DIRIGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL

## 1. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL

Ao iniciar esta breve reflexão sobre o papel da elite dirigente da Administração Pública (AP) no processo de Desenvolvimento em Portugal, gostaria de fazer duas rápidas considerações prévias:

- Em primeiro lugar, considero geralmente como **Elite Dirigente** o grupo profissional considerado pelo quadro legal vigente com a designação de "dirigentes" e que engloba as categorias de Director Geral, Subdirector Geral, Director de Serviços e Chefe de Divisão. Sempre que der maior abrangência a este conceito referi-lo-ei expressamente.
- Em segundo lugar, usarei o **conceito de Desenvolvimento** num sentido muito amplo considerando-o um processo dinâmico e inacabado, uma direcção que se toma e não um ponto que se alcança, envolvendo uma progressiva melhoria da qualidade de vida das populações, nas suas vertentes económica, social e cultural.

A preocupação com o Desenvolvimento já aparece expressa há bastantes anos no quadro normativo português, nomeadamente nos quatro Planos de Fomento elaborados durante o Estado Novo. Todavia, só a partir do Plano Intercalar de 1965/67 é que se começa a registar um conjunto de preocupações ligadas ao Desenvolvimento extra-económico.

No final do regime anterior, esta preocupação emergiu com particular evidência, registando-se vários contributos oficiais e não oficiais sobre esta matéria. Foi o caso, por exemplo, do voto de vencida da Enqã Maria de Lourdes Pintasilgo, na Câmara Corporativa, na altura da votação do IV Plano de Fomento, e dos debates promovidos pela Sedes. Um documento desta associação, publicado em 1973, é de particular interesse para a nossa presente reflexão. Nele se apontavam quatro cenários possíveis para Portugal no horizonte temporal de 1985(1):

- O primeiro, intitulado **Viagem à Europa**, preconizava a evolução do país para um modelo de **capitalismo industrial**. Este cenário, implicava uma modernização do aparelho administrativo do Estado para corresponder à dinamização política e económica que acarretaria.
- O segundo, a que chamaram **A Força da Tradição**, traduzia a recusa de abertura ao exterior e a manutenção do sistema político, em nome da estabilidade. Neste contexto seria exigida à AP um papel pouco activo no processo de Desenvolvimento, não necessitando de quadros muito qualificados.
- O terceiro, baptizado de **Socialismo Ocidental**, apontava para um modelo próximo do Socialismo Democrático e da Social-Democracia, e exigia uma AP poderosa, capaz de desempenhar o papel de um dos principais motores do Desenvolvimento.
- Finalmente o último, intitulado **Um Outro Socialismo**, apresentava características parecidas com o anterior, mas num contexto de forte descentralização. Implicava um grande enriquecimento de quadros da AP e um poderoso processo descentralizador.

Com a Revolução de 1974, foram definidos três grandes objectivos para Portugal, conhecidos pelos **3 Dês do Programa das Forças Armadas**: Descolonizar, Democratizar e Desenvolver.

As preocupações dominantes nos primeiros anos após a revolução foram, como se sabe, com os dois primeiros objectivos. Uma vez ganha alguma estabilidade nesses dois campos, a questão do Desenvolvimento começou a dominar o país, desde logo ligada à integração de Portugal na CEE e ao aproveitamento dos benefícios da III Revolução Industrial (2).

Da análise dos últimos anos, vários autores têm extraído alguns ensinamentos que gostaria aqui de sintetizar, uma vez que nos fornecerão o quadro de referência onde situaremos o papel da AP e dos seus dirigentes (3):

**1º Não pode haver Desenvolvimento em Portugal sem Democratização nem Democracia sem Desenvolvimento:**

- Uma Democracia sem Desenvolvimento é formal e balofa,

limitando-se a enunciar e a eventualmente defender os direitos cívicos e políticos dos cidadãos sem, no entanto, defender os seus direitos económicos, sociais e culturais.

- Por seu turno, um Desenvolvimento sem Democracia conduz a mistificações tecnocráticas, destruindo o tecido social, rompendo solidariedades e introduzindo vírus de desconfiança que, a curto prazo, esboroam o crescimento económico que se queria defender(4).

- O processo de Desenvolvimento terá portanto de caminhar de mãos dadas com o da Democratização, nomeadamente na sua faceta participativa, já que o grande artífice do Desenvolvimento é o próprio Homem. Isto tem a ver, por exemplo, com a necessidade urgente de multiplicar os centros de racionalidade social, criando estruturas intermédias entre indivíduo e Estado quer ligadas ao sector privado quer ao sector de economia social. Mas também tem a ver com uma decisiva aposta no Homem através da Educação, da Formação profissional, de formação de elites e decisores e da ligação da Universidade aos sistemas económico e cultural.

### **22 Não pode haver Desenvolvimento em Portugal à revelia do contexto geopolítico:**

- Com a Descolonização, Portugal viu o seu referencial espacial reduzir-se às fronteiras que possuía no princípio do séc. XV, não podendo contar com as antigas colónias nos termos em que o fazia anteriormente.

- Por outro lado, o processo de Desenvolvimento em Portugal, passa pelo posicionamento geoestratégico na NATO, pela sua experiência dos problemas africanos, pelo seu bom relacionamento com os países de expressão oficial portuguesa, e pela sua ligação aos países com fortes comunidades portuguesas.

### **39 Não pode haver Desenvolvimento em Portugal sem contar com a abertura do sistema económico:**

- Portugal era, até 1974, um sistema económico muito fechado, muito protecctionista. O processo de desenvolvimento, obrigará os agentes económicos portugueses a deixar de contar com esse protecctionismo, tendo-se de preparar para um sistema aberto e competitivo.

- Por parte do sistema político-administrativo, isto exigirá um novo tipo de racionalidade para a decisão política e administrativa, obrigando a processos que conduzam a respostas mais rápidas e com melhor qualidade.

**4º Não pode haver Desenvolvimento em Portugal sem acelerar o ritmo de mudança mantendo a identidade nacional:**

- Uma das questões mais difíceis de resolver, é a de que este processo ou é mais rápido que o dos outros países europeus, ou o fosso que nos separa tenderá a alargar-se.

- Por outro lado, quanto mais rápido for o processo de modernização, mais cuidadosamente deverá ser avaliado, a fim de não se "meter vinho novo em odres velhos". Ao sistema político-administrativo, compete gerir toda esta complexidade em nome da comunidade nacional de modo a ela não perder a sua identidade.

**5º Não pode haver Desenvolvimento em Portugal sem reorganizar a estrutura produtiva:**

- De acordo com a nova conjuntura, o Desenvolvimento de Portugal terá de passar pela exploração de novos nichos de mercado, pela modernização dos sectores produtivos viáveis e, não menos importante, pela eliminação de subsistemas que constituam obstáculos ao Desenvolvimento. Se assim não acontecer corremos o risco de assumir o papel que certos países da bacia do Pacífico têm desempenhado relativamente às novas tecnologias.

**6º Não pode haver Desenvolvimento em Portugal sem racionalizar a ocupação do Espaço:**

- São normalmente apontadas aos processos de desconcentração e descentralização administrativa, as seguintes vantagens:

1ª Contribuem para a socialização política da população permitindo-lhe maior participação.

2ª Melhoram a educação política dos decisores, que começam

por desempenhar papéis mais próximos da população.

3ª Travam a tendência autoritária central.

4ª Personalizam a autoridade do Estado.

5ª Impõe mais rapidez no processo de decisão. *10*

- Todavia, são-lhes atribuídos os seguintes inconvenientes:

1ª Podem por em causa a unidade nacional.

2ª Pode ser vulnerável a grupos de pressão e a caciquismos locais. *11*

3ª Introduce filtros entre realidades locais e poder central. *12*

4ª Gera conflitos entre Poder Central e Local. *13*

- Tudo isto implica que, haverá que definir uma estratégia clara de desconcentração, de descentralização ou de concentração, consoante as temáticas em causa. Haverá que ter em consideração as vantagens e as desvantagens destes processos.

Uma vez definido o quadro geral que deverá condicionar o desenvolvimento em Portugal, interessa agora reflectir sobre os recursos humanos que a AP dispõe para desempenhar o seu papel neste processo.

## 2. CARACTERIZAÇÃO SUMÁRIA DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA (5)

### 2.1. ASPECTOS GLOBAIS

O quadro nº 1, apresenta-nos a evolução global dos efectivos da Administração Pública, de 1968 a 1986. Estes números, chamam-nos a atenção para os seguintes aspectos:

- Nos últimos 18 anos, os efectivos da Administração Pública (AP) cresceram de 197 para 469 mil pessoas, o que tem levado alguns decisores a dizer que temos funcionários públicos a mais.

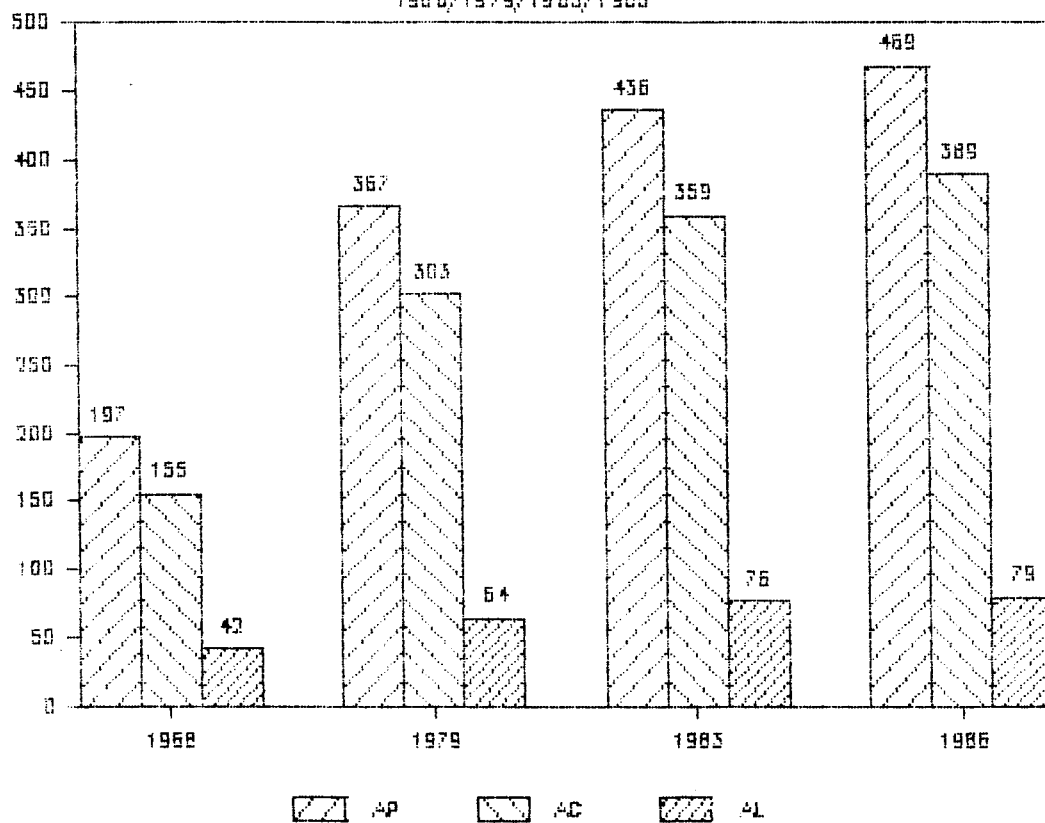
Esta afirmação, é tão desprovida de sentido como se afirmássemos que havia pessoal a menos, sem antes nos interrogarmos sobre o papel que cabe à Administração Pública no processo de Desenvolvimento do país. Todavia, foram baseados em teses apriorísticas desta natureza, que alguns decisores trancaram as portas da AP ao recrutamento de novos quadros. Antes de mais, vejamos as razões desta evolução, que se prendem à história recente do nosso país:

- Entre 1968 e 1974, em virtude de um primeiro processo de reforma administrativa, recrutou-se um apreciável contingente de pessoal administrativo: 34 % do pessoal administrativo existente em 1979, foi recrutado nessa época (6).
- Entre 1974 e 1979, verificou-se um aumento acentuado de efectivos, fruto de 2 tipos de razões: Por um lado, devido à integração dos funcionários públicos das ex-colónias que, em 1978 correspondiam a cerca de 34 mil efectivos. Por outro, em virtude do abundante recrutamento de pessoal técnico para fazer face às novas funções que foram constitucionalmente cometidas à AP.
- A partir de 1979, tomaram-se medidas fortemente restritivas, quase se negando o acesso à AP a quadros novos. Apesar disso, o nº de efectivos continuou a crescer de forma moderada, aproveitando-se algumas "portas de entrada" que ficaram entreabertas, como a do Ministério da Educação.

A situação actual, em termos globais, apresenta-nos um nº global de efectivos que corresponde a 4,4 % da população residente, a cerca de 1/4 do sector terciário, a 15 % dos trabalhadores por conta de

# EVOLUÇÃO GLOBAL

1968/1979/1983/1986



*Handwritten notes:*  
A evolução global das três categorias (AP, AC, AL) ao longo do tempo. Os dados mostram um crescimento contínuo em todas as categorias, com AP apresentando o maior valor absoluto em todos os anos analisados.

QUADRO Nº 1 - DADOS GLOBAIS

INDICADORES	UNID.	1968	1979	1983	1986
Tot. de efectivos	(Mil)	197	367	436	469
Tot.Efect. AC	(Mil)	155	303	359	389
Tot.Efect. AL	(Mil)	42	64	76	79
Tot.Efect. AC	%	79	83	82	83
Tot.Efect. AL	%	21	17	18	17
Tax.cresc.(AP)	79=100	54	100	119	128
Tax.cresc.(AC)	79=100	51	100	119	129
Tax.cresc.(AL)	79=100	65	100	120	124
IAP na Pop. Total	%			4.4	
IAP na Pop. activa	%		10	9.7	8.4
IAP no Sector Terciário	%			24.3	
IAP/Trab. conta de outrem	%			14.8	
Efect.fora do quadro (AP)	%	34	32	22	
Efect.fora do quadro (AC)	%	30	35	24	
Efect.fora do quadro (AL)	%	46	16	14	

QUADRO Nº 2 - DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL

INDICADORES	1983	%	1986	%
M.Educação	156	36	178	38
Saúde+Seg.Soc.+Trabalho	94	22	116	25
Outros Dep. da AC	186	43	175	37

QUADRO Nº 3 - ESTRUTURA ETARIA E SEXUAL

INDICADORES	UNID.	1979		1983	
		H	M	H	M
ATÉ 20	%	0	0	0	0
20-29	%	10	17	9	14
30-39	%	12	18	14	20
40-49	%	11	11	10	12
50-59	%	9	5	9	7
60-69	%	4	1	4	2
70 E +	%	0	0	0	0

outrem e a 8.4 % da população activa. Este último indicador, merece uma referência especial: Comparando os diversos países da CEE em 1983 (fig.2), observa-se que o índice mais baixo era o de Portugal, com menos de 1/3 do da Dinamarca e menos de metade dos da Grã-Bretanha e da Bélgica. Parece portanto não haver razão para se continuar com a política de restrição global ao recrutamento, devendo substituir-se esta por uma política de **recrutamento selectivo**: Se, daqui a 11 anos, quizermos uma AP com bons dirigentes, precisaremos de recrutar. **Hoje**, uma massa crítica de jovens quadros.

Do quadro nº1, ainda gostaria de sublinhar dois aspectos interessantes:

- Em primeiro lugar, o facto de a **Administração Central ter crescido mais rapidamente que a Local**, apresentando uma tendência contrária ao discurso dominante da descentralização, apesar de observar um processo de desconcentração nalguns departamentos como os da Segurança Social, Saúde, Trabalho e, mais recentemente, o da Educação.
- Em segundo lugar, o de se registar uma **tendência positiva para se reduzir o peso dos efectivos fora dos quadros**, que constituía factor de forte desestabilização dos recursos humanos.

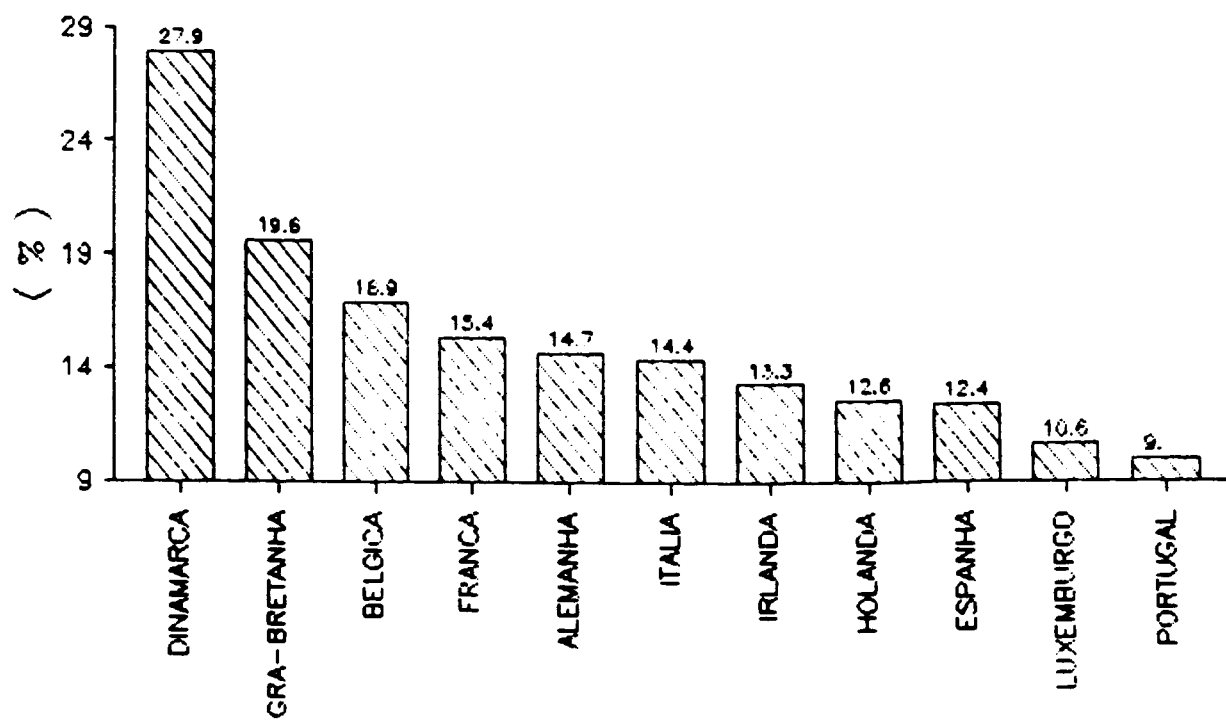
## 2.2. DISTRIBUIÇÃO DOS EFECTIVOS POR DEPARTAMENTOS (Quadro nº 2)

Quanto à distribuição dos efectivos pelos departamentos, o aspecto que me parece mais interessante salientar é o de cada vez maior peso dos departamentos de Política Social em detrimento dos outros: Com efeito, enquanto que em 1983, os Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho e Segurança Social abrangiam 58 % dos efectivos, em 1986 já totalizavam 63 %. Como veremos adiante, este facto tem efeitos no comando da AP, que devem ser meditados.

## 2.3. ESTRUTURA ETARIA E SEXUAL

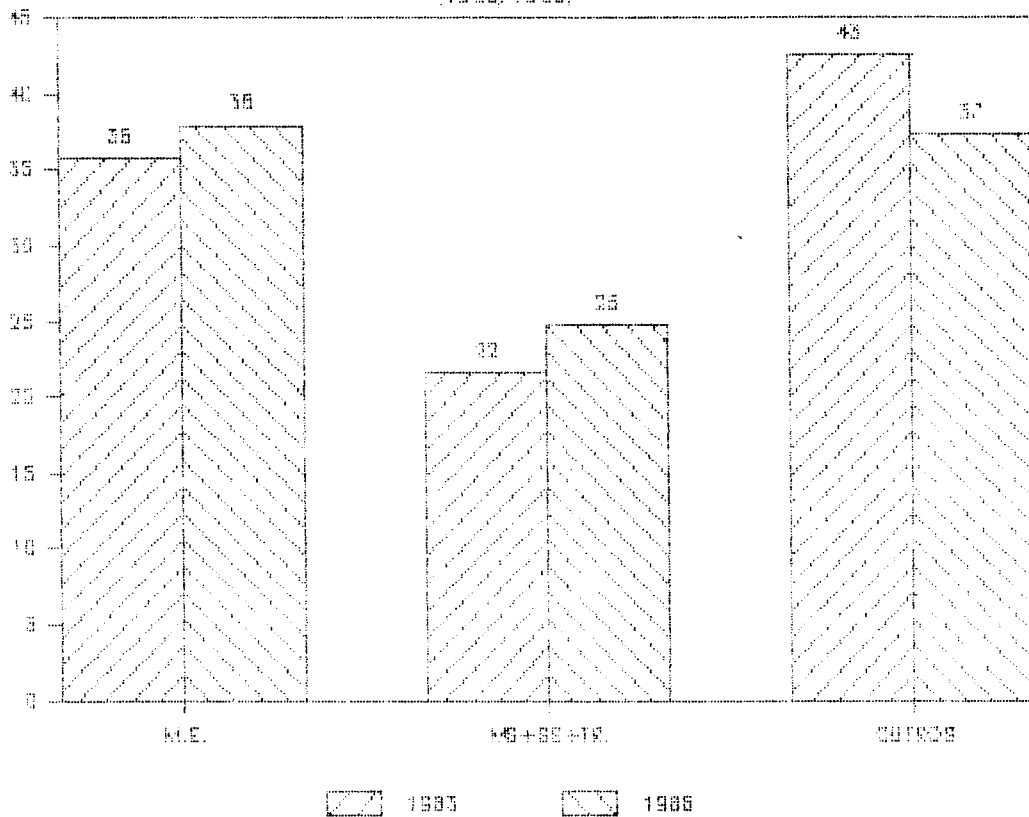
Comparando os dados disponíveis (quadro nº3), regista-se uma **progressiva perda de juventude dos efectivos**. Com efeito, se tal tendência é já visível na evolução da idade média que subiu de 38 para 39 anos entre 1979 e 1983, assume especial clareza se

### NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO ACTIVA DA CEE

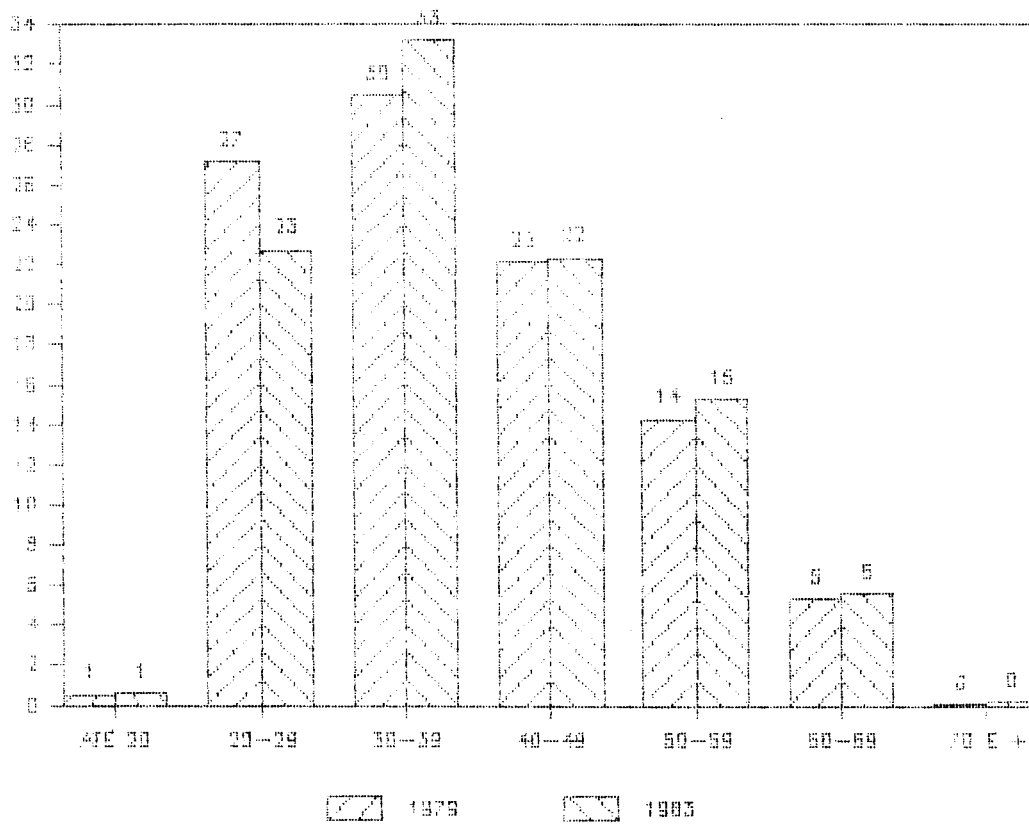


ANO (1983)

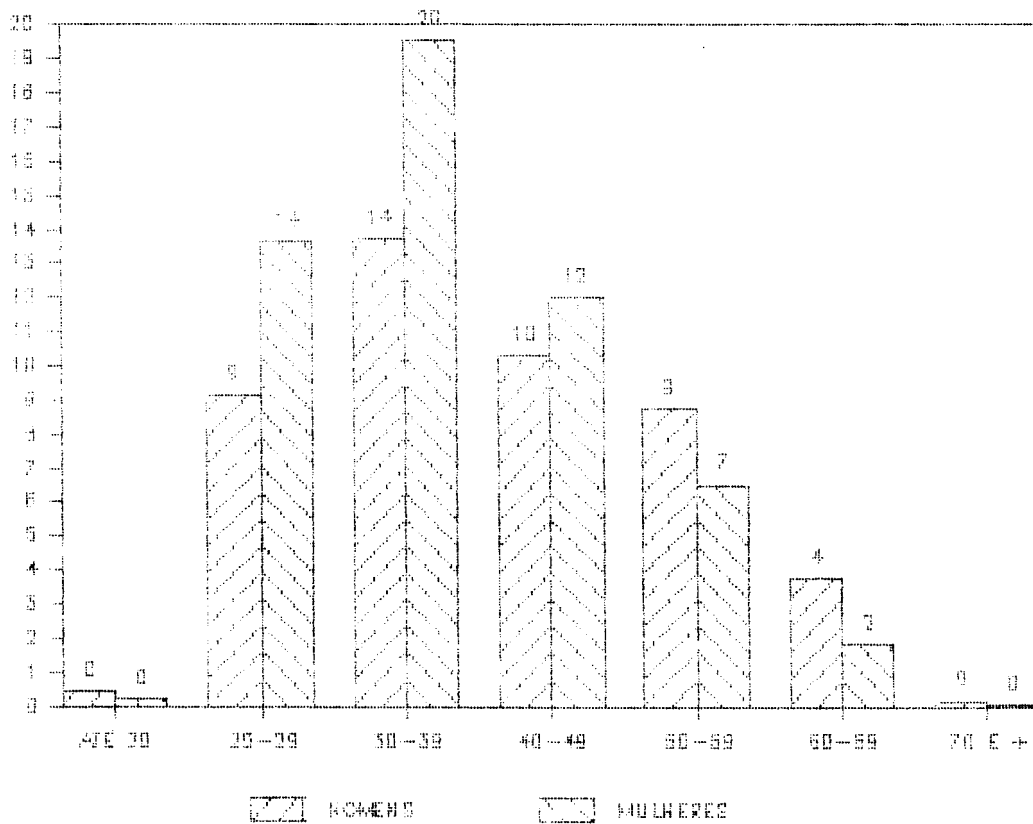
# DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL (1983/1986)



# ESTRUTURAS ETARIAS (1979/1983)



# ESTRUTURA ETÁRIA (1983)



compararmos o peso percentual dos efectivos com mais de 50 e menos de 30 anos: enquanto que os efectivos mais velhos crescem 2 %, os mais novos reduzem o seu peso percentual em 4 % .

Para além de constituir um indicador de não refrescamento dos recursos humanos da AP, esta estrutura implica que, se não se registarem alterações significativas, iremos ter problemas de selecção de dirigentes daqui a alguns anos, tendendo a dar maior peso ao recrutamento externo e facilitando objectivamente a instauração de um **spoil system**.

Um outro aspecto que sobressai é o crescimento da taxa de feminização, de 33.9 para 53.7 entre 1968 e 1983.

#### 2.4. ESTRUTURA DE ANTIGUIDADES

O fenómeno da perda de juventude que acabo de referir, observa-se também quando se analisam as estruturas de antiguidade nos anos de 1979 e 1983: Assim, enquanto que o pessoal com menos de 10 anos de serviço sofreu uma redução de peso percentual de cerca de 8 %, os efectivos com 20 ou mais anos de antiguidade aumentam em 1.3 % .

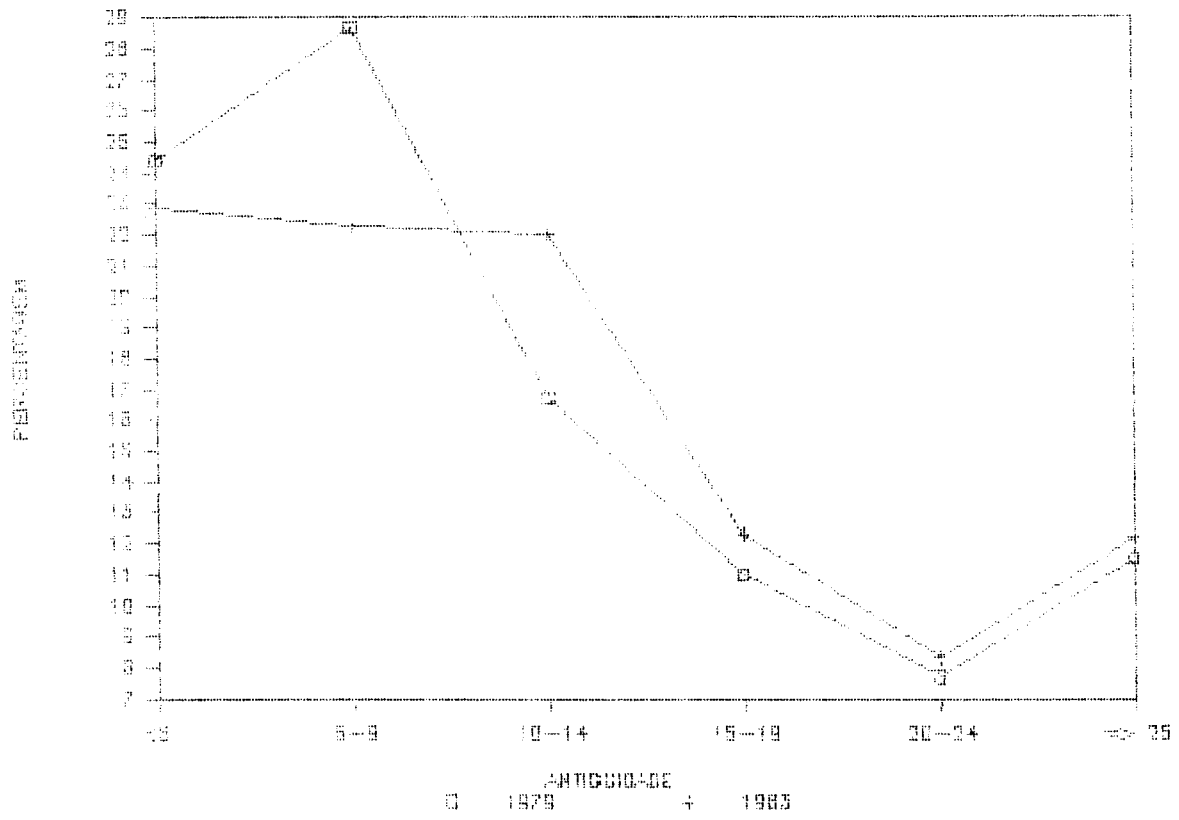
Pode-se portanto afirmar que, apesar de quase metade dos efectivos existentes em 1983 trabalhar há menos de 10 anos na AP, o grupo dos que apresentam uma **antiguidade média (10 a 19 anos)** tende a crescer rapidamente.

#### 2.5. ESTRUTURA PROFISSIONAL

A estrutura profissional da AP, alterou-se substancialmente nos últimos anos (quadro nº5):

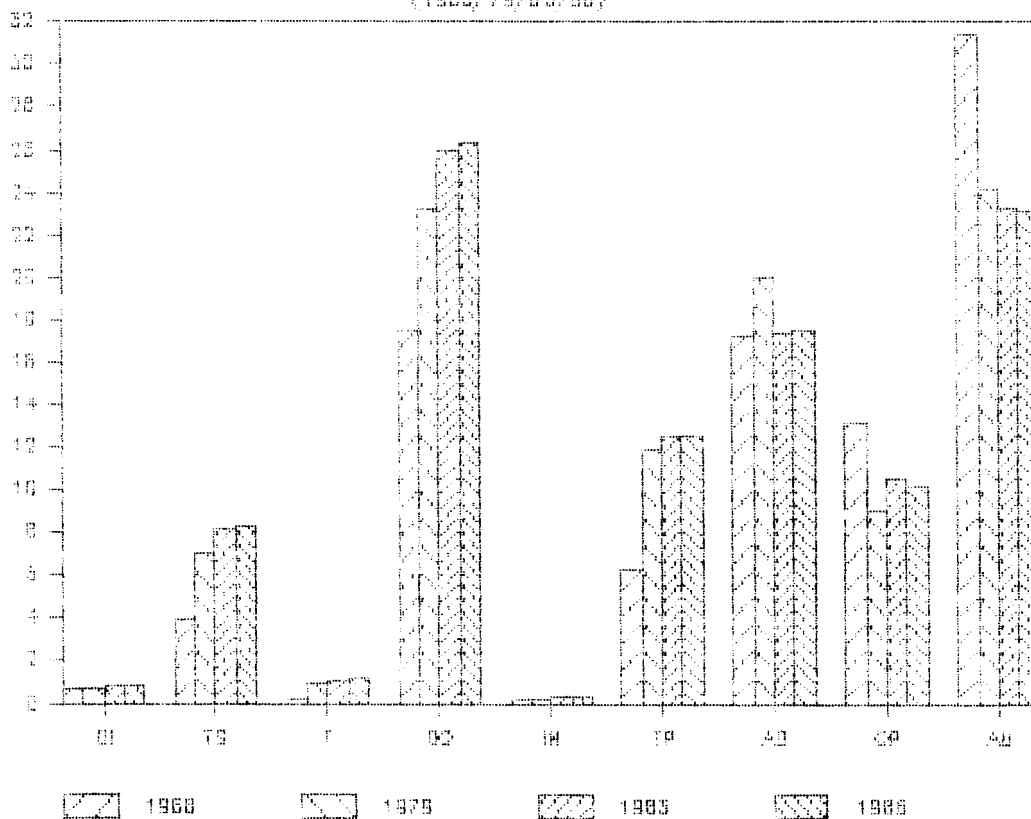
- Os **técnicos superiores e os docentes**, têm vindo a crescer claramente, representando respectivamente 8.2 e 26.3 % dos efectivos em 1986 e tendo o seu número dobrado relativamente a 1979.
- Os **técnicos, os informáticos e os técnico-profissionais**, subiram o seu peso até 1983, tendo depois estabilizado.
- Os **administrativos**, após o crescimento atrás referido de 1968 para 1979, viram o seu peso percentual descer para o nível de

### ANTIGUIDADE (1979/1983)



# ESTRUTURA PROFISSIONAL (%)

(1968/79/83/85)



QUADRO Nº 4 - ESTRUTURA DE ANTIGUIDADES

INDICADORES	UNID.	1979	1983
<5 ANOS	%	24.4	22.9
5-9	%	28.7	22.3
10-14	%	16.7	22.0
15-19	%	11.0	12.3
20-24	%	7.7	8.3
=> 25 ANOS	%	11.5	12.2

QUADRO Nº 5 - ESTRUTURA PROFISSIONAL

INDICADORES	UNID.	1968	1979	1983	1986
DIR	%	0.7	0.7	0.9	0.8
TEC.SUP.	%	4.0	7.1	8.1	8.2
TEC.	%	0.2	1.0	1.1	1.1
DOC.	%	17.5	23.2	26.0	26.3
INF	%	0.2	0.2	0.3	0.3
TEC.PROF.	%	6.3	11.9	12.5	12.5
ADMIN.	%	17.3	20.0	17.4	17.4
OP	%	13.2	9.1	10.5	10.1
AUX	%	31.4	24.1	23.2	23.0
Indice de tecnic.restrita	n.d.		0.36	0.47	0.47
Indice de tecnic.lata	n.d.		0.25	0.29	0.29
Taxa de Enquadramento	n.d.		6.5	8.5	8.3

1968 tendo estabilizado nos últimos anos.

- O **peçoal operário e auxiliar** desceu em termos relativos, com maiores ou menores oscilações, de 1968 a 1986.

Esta evolução, mostra que os **efectivos da AP se têm vindo a tecnicizar**, ainda que de forma moderada, o que parece ser uma tendência positiva relativamente à sua capacidade para apoiar o Desenvolvimento do país.

## 2.6. ESTRUTURA HABILITACIONAL.

Quanto à estrutura habilitacional, observa-se de igual forma uma tendência positiva: Assim, Enquanto que os efectivos com mais de 12 anos de escolaridade têm vindo a crescer, correspondendo a 1/3 dos efectivos em 1986 e, aqueles que possuem habilitações entre 6 e 12 anos tiveram uma subida pronunciada, o pessoal com menores habilitações decresceu 13 % .

## 2.7. ESTRUTURA REMUNERATÓRIA,

Quanto à estrutura remuneratória Observam-se as seguintes tendências:

- O grupo pior remunerado (letras Q a U) viu o seu peso reduzir-se de 8% para 25 % em 18 anos. Em contrapartida, todos os outros grupos remuneratórios cresceram de peso, nomeadamente os intermédios. Esta tendência retrata as alterações da estrutura profissional e habilitacional que referi há pouco.
- O leque salarial é o mais baixo da Europa. Este indicador ilustra um problema com que a AP se tem vindo a bater: trata-se da **fuga de quadros e dirigentes** para o sector público empresarial e mesmo para o sector privado. Efectivamente, a situação actual torna a AP extremamente pouco competitiva relativamente aos sectores referidos, tendendo a torna-la um viveiro de quadros e dirigentes do sector privado.
- O mais grave, porém, é que todos os sectores da AP perderam acentuadamente o poder de compra relativamente a 1974. Assim, observa-se que a letra U - que equivale à remuneração mais baixa- ganhava em 1986 o equivalente a 69 % do que vencia em

QUADRO Nº 6 - ESTRUTURA HABILITACIONAL

INDICADORES	UNID.	1979	1983	1986
IS/ Escolaridade	%	5.7	4.8	4.6
IEnsino Primário	%	31.2	30.6	30.3
ICiclo Preparatório	%	10.8	10.1	10.1
IC. G. do Ensino Secundário	%	15.8	15.0	15.0
IC. C. do Ensino Secundário	%	5.4	6.9	7.0
ICurso Médio	%	13.9	12.6	12.8
IBacharelato	%	3.3	3.7	3.7
ILicenciatura	%	13.6	16.2	16.4
IDoutoramento	%	0.2	0.2	0.2
IAP: Até 6 anos de esc.	%	48	46	35
IAP: De 6 a 12 anos de esc.	%	21	22	32
IAP: Mais de 12 anos de esc	%	31	33	33

QUADRO Nº 7 - ESTRUTURA REMUNERATIVA

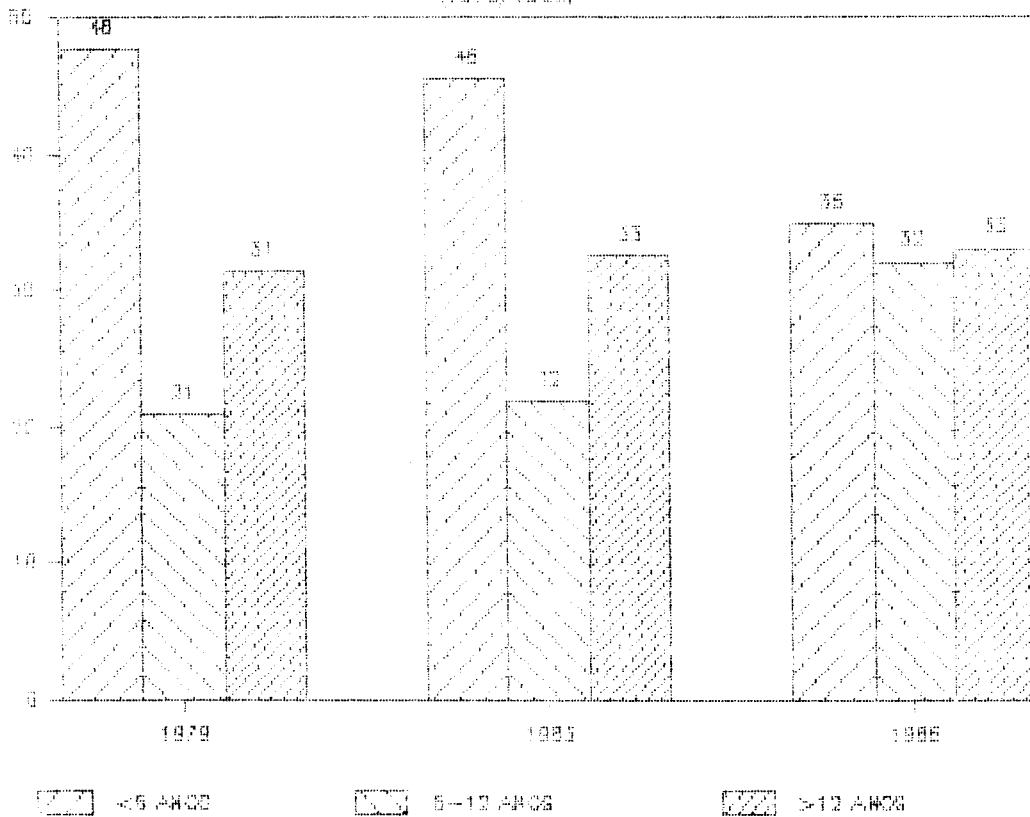
INDICADORES	UNID.	1968	1979	1983	1986
Ev. dos salários reais:					
ILetra A	74=100		56	49	46
ILetra U	74=100		84	72	69
IDirector Geral	74=100		65	57	54
ISubdirector Geral	74=100		66	59	55
IDirector de Serviços	74=100		69	61	58
IChefe de Divisão	74=100		72	65	62
IA - D	%	1	2	5	6
IE - I	%	3	21	30	31
IJ - P	%	16	37	38	39
IQ - U	%	81	41	24	25

QUADRO Nº 8 - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

INDICADORES	UNID.	1968	1979	1983	1986
IAC: - % Efect. em Lisboa	%	50	36	34	42
IAC: - % Efect. no Porto	%	13	15	13	13
IAC: - % Ef. noutros distr.	%	37	49	53	45
IAL: - % Efect. em Lisboa	%	32	24	26	25
IAL: - % Efect. no Porto	%	20	20	17	15
IAL: - % Ef. noutros distr.	%	49	56	57	60
IAP: - % Efect. em Lisboa	%	46	34	32	39
IAP: - % Efect. no Porto	%	15	16	14	13
IAP: - % Ef. noutros distr.	%	39	50	54	48

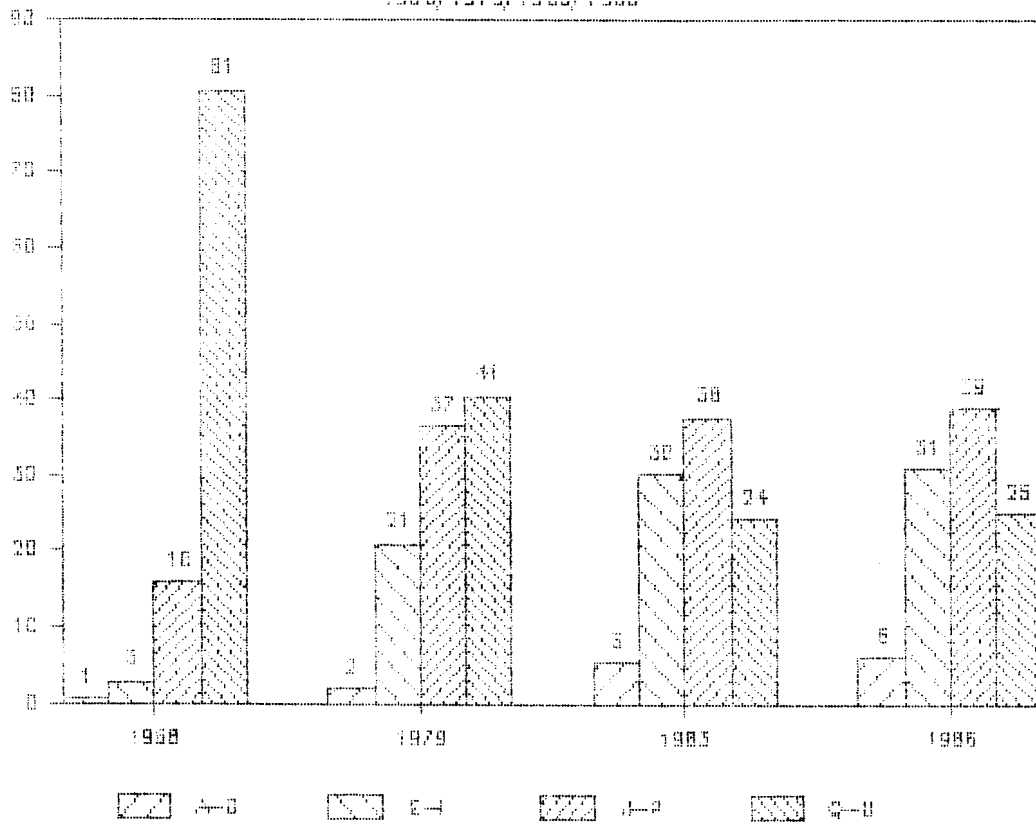
# ESTRUTURA HABILITACIONAL (%)

(1979/1986)

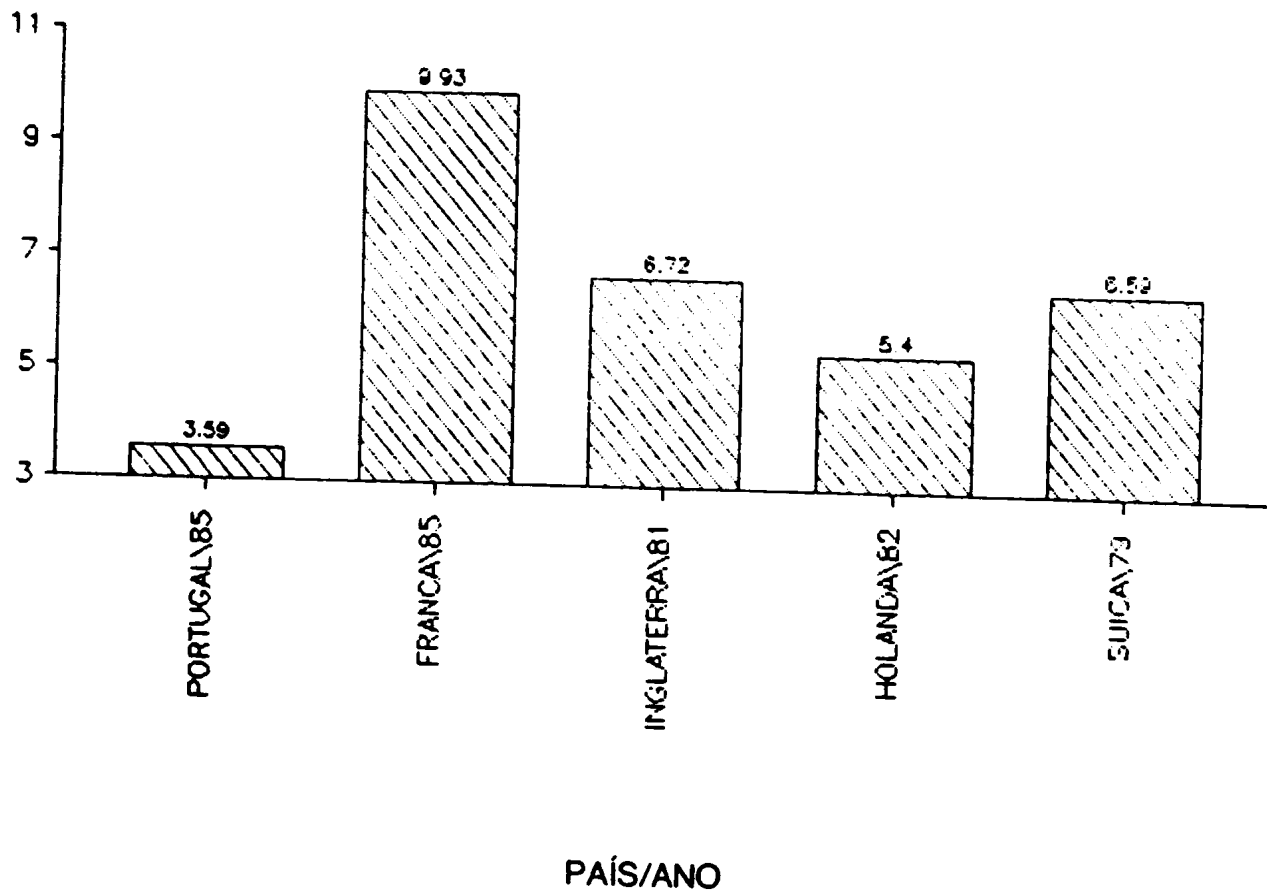


# ESTRUTURA REMUNERATORIA

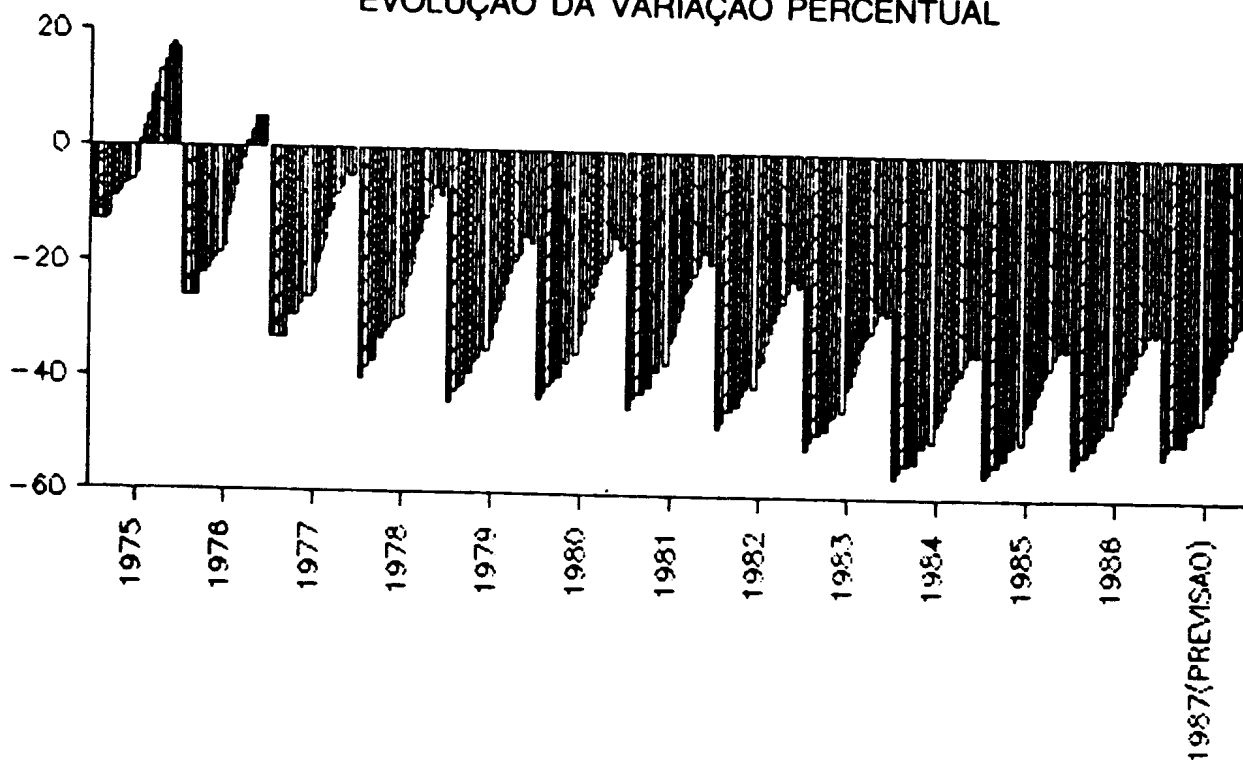
1988/1979/1985/1986



### VENCIMENTOS E AMPLITUDES SALARIAIS PORTUGAL E OUTROS PAÍSES



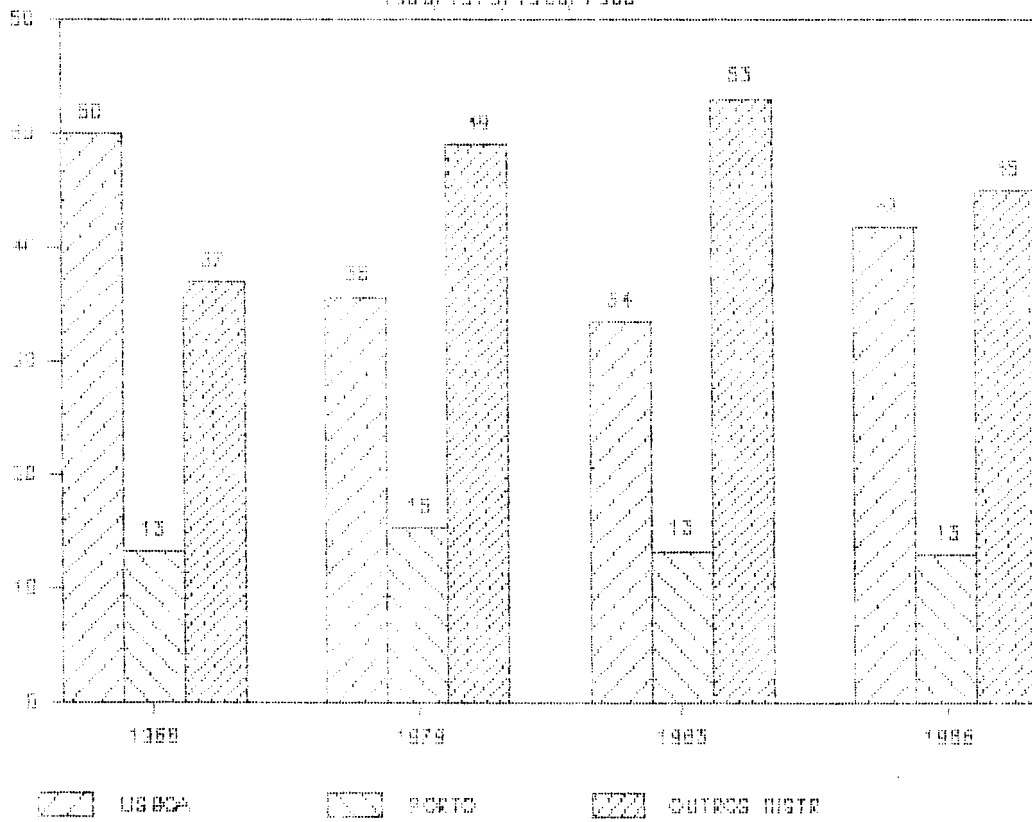
# SALÁRIOS REAIS NA FUNÇÃO PÚBLICA EVOLUÇÃO DA VARIAÇÃO PERCENTUAL



(ANO BASE = 1974)

# DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

1968/1979/1983/1986



1974. Por seu turno, a letra A correspondia a 46 % do poder de compra de 1974. Naturalmente que com esta evolução, não se pode exigir estabilidade e motivação na Administração pública!

## 2.8. ESTRUTURA GEOGRAFICA

Para retratar a evolução da distribuição geográfica da AP, observemos o quadro nº 8 que apresenta as seguintes tendências:

- 1ª **O peso dos efectivos a trabalhar na capital**, que se havia reduzido substancialmente até 1983 cresceu 7 % em apenas 3 anos, aparentando uma concentração geográfica preocupante.
- 2ª Esta tendência não foi acompanhada pelo Porto, que tem vindo a reduzir o seu peso percentual.
- 3ª Verifica-se no conjunto que estes dois distritos agregavam em 1986 mais de metade dos efectivos. Esta situação constitui a meu ver um sério obstáculo à eficácia da AP como factor de Desenvolvimento, pois mostra não haver massa crítica de pessoal no resto do país.
- 4ª Comparando a evolução da Administração Central com a Local, percebe-se que a **concentração referida se deu só na Administração Central e em Lisboa**.

### 3. PERFIL EXIGIVEL AOS DIRIGENTES (DAPP), NESTE CONTEXTO

Dada a **mudança acelerada** que Portugal vive actualmente, o papel que é **pedido à Administração Pública e as características estruturais do pessoal** que a integra, é exigível aos seus dirigentes um perfil muito complexo, que podemos agrupar em três tipos de competências(7):

- Como especialista, como generalista e como animador.

#### 3.1. O DIRIGENTE COMO ESPECIALISTA

Em primeiro lugar, deverá ser um **especialista de gestão**: Se é necessário que possua um currículo de senior numa determinada área técnica, esse facto so por si não é suficiente. Muitas vezes ao nomear-se um especialista como dirigente, perde-se um bom especialista ganhando-se um mau dirigente confirmando-se o muitas vezes esquecido princípio de Peter.

Para além de uma boa preparação de base numa área técnica, o dirigente da AP deverá ser um **especialista em gestão**. Esta especialidade, devera dotá-lo de poderosas ferramentas teóricas e metodológicas que lhe permitam poder decidir melhor e mais depressa, agrupando cinco diferentes capacidades(8).

##### 3.1.1. CAPACIDADE PARA PLANEAR

Planear, é definir **Imagens de Futuro Desejavel**, retratar **objectivamente o Presente e, identificar, clara e rigorosamente, metas intermédias para lá chegar**. Numa altura em que é exigível ao país um enorme esforço de modernização, é indispensável que a elite dirigente da Administração Pública saiba definir rumos pois como se sabe (9), "não há ventos favoráveis quando se não conhecem os rumos".

Esta capacidade para definir rumos, deve integrar em si duas outras, sem as quais o DAPP se tornará num mero tecnocrata que padece, como sabemos, de **miopia temporal e fixação económica**:

- Primeiramente, mais do que definir isoladamente os rumos, é indispensável que o dirigente da Administração Pública saiba **integrar os vários "quereres comuns"** dos decisores políticos, do pessoal que comanda e dos cidadãos que serve.

- Em segundo lugar, mais do que definir rigidamente rumos, tornando o processo de planeamento num espartilho com efeitos perversos, é importante que o DAPP o saiba aproveitar como bússula, introduzindo **mecanismos de auto-regulação** que permitam, à organização que dirige, adaptar-se mais facilmente à mudança.

### 3.1.2. CAPACIDADE PARA ORGANIZAR

**Organizar é articular meios.** Dado o aumento de complexidade das organizações que integram a Administração Pública portuguesa, a **sobrecarga de exigências** a que estão sujeitas e, a **carência de recursos disponíveis**, esta capacidade torna-se estratégica, para a melhoria da eficiência do sistema administrativo.

Esta capacidade integra, a meu ver, duas atitudes indispensáveis:

- Em primeiro lugar, uma atitude de **criar recursos**: Como refere Peter Drucker(10), um recurso é algo que não existe até que o Homem descubra a sua utilização. Até essa altura, as plantas medicinais não passam de ervas, os minérios não passam de pedras, as pessoas não passam de mão-de obra, etc.
- Em segundo lugar, uma atitude de **estabelecer a correcta hierarquização dos recursos**: é fundamental que o DAPP articule os meios que tem ao seu dispor, consciencializado de que o seu recurso estratégico é o Pessoal que comanda.

### 3.1.3. CAPACIDADE PARA CONTROLAR

**Controlar, é comparar os resultados obtidos com os desejados e introduzir correcções adequadas.** Esta função, exige que o dirigente desenvolva **capacidades de observação e de escuta** da organização que comanda, do contexto em que ela está imersa e das pessoas que com quem colabora(11).

Se se limitar a uma atitude meramente inspectiva, perde informação indispensável à correcção do rumo da organização, e cria um efeito de vacina nos seus colaboradores contra a participação, incentivando atitudes defensivas e inibidoras dos comportamentos.

### 3.1.4. CAPACIDADE PARA MOTIVAR .

Dado que o recurso estratégico de qualquer organização nesta sociedade de Informação é o Homem, torna-se indispensável que o DAPP tenha capacidades para o motivar. Esta capacidade passa por duas competências específicas:

- Em primeiro lugar, por **saber identificar o potencial e as necessidades** do pessoal e da organização.
- Em segundo lugar, por **saber provocar efeitos de sinergia** a partir do potencial existente e **pela articulação harmoniosa das respostas às necessidades** de ambas as partes em presença.

### 3.1.5. CAPACIDADE PARA CRIAR UMA REDE COMUNICACIONAL ACEITAVEL

Tudo o que referi até aqui não terá qualquer sentido, se o DAPP não tiver competências comunicacionais:

- Primeiramente, deverá **saber comunicar eficazmente**, i.é, **saber escutar, saber falar e saber escrever** com clareza e rigor.
- Em segundo lugar, deverá **saber montar circuitos comunicacionais correctos com os media adequados**, de modo a permitir uma rede de comunicação rápida e eficaz, quer na sua dimensão Vertical (ascendente e descendente) quer Horizontal, quer ainda nas relações com o exterior.
- Em terceiro lugar, deverá **saber respeitar as regras comunicacionais** da organização sob pena de introduzir precedentes que retirem confiança à rede.

### 3.2. O DIRIGENTE COMO GENERALISTA

Para além de especialista na área de gestão, o DAPP deverá ser um generalista, possuindo uma **bagagem multidisciplinar** que lhe permita ser um integrador dos diferentes discursos técnicos da organização que dirige.

Tendo de ter um saber genérico sobre os conteúdos técnicos da sua organização, são-lhe de igual forma exigidas competências em códigos de comunicação usuais, como o domínio de outras línguas faladas na CEE e o uso da informática aplicada à gestão.

### 3.3. O DIRIGENTE COMO ANIMADOR

Finalmente, dado que o gestor é cada vez mais um condutor de homens e de organizações e cada vez menos um chefe formal automaticamente aceite, o DAPP deverá possuir qualidades de animador: **Animar é dar alma, revitalizar.** Isto implica que ele deverá ter competências no domínio das relações inter-pessoais, grupais e organizacionais.

Em particular, um DAPP necessitará no seu quotidiano de dominar as técnicas de entrevista, de animação de pequenos grupos e de negociação, bem como de assumir uma permanente atitude pedagógica perante o pessoal com quem trabalha, no sentido de desenvolver ao máximo o seu potencial e o da organização no seu conjunto.

Em particular é-lhe exigido que saiba formar o pessoal que vier a ser seleccionado para os quadros, de modo a potenciar a sua capacidade de inovação e a prepara-lo para as suas futuras funções de especialista ou dirigente.

É claro que nada do que aqui foi dito tem sentido, se o DAPP não for dotado de **maturidade emocional**, que se poderá traduzir em três características pessoais, a meu ver indispensáveis:

- Capacidade para procurar a verdade nos outros;
- Capacidade para um **relacionamento não violentador dos outros;**
- E, capacidade para **assumir o seu ponto de vista** apesar do ponto de vista dos outros, sabendo engolir sozinho o cálice amargo da solidão inerente a qualquer cargo de chefia e **gerir a ambivalência** de quem é olhado pelos superiores como um representante dos subordinados e pelos que comanda como um representante do Poder.

## 4. O GRUPO DOS DIRIGENTES: BREVE RETRATO DEMOGRÁFICO (12)

### 4.1. ASPECTOS GLOBAIS

A taxa de enquadramento global evoluiu positivamente até 1983, tendo-se reduzido desde então o que parece ser um sinal inquietante. Com efeito, a manter-se esta tendência, registar-se-ão os seguintes efeitos:

- 1º A função "planeamento" continuará a manter-se arredada da realidade por não ter interlocutores suficientes nos diversos níveis da macro-estrutura mantendo-se centralizada nas torres de marfim dos gabinetes de Estudos e Planeamento centrais.
- 2º A função "organização", continuará a ser deficientemente gerida por falta de enquadramento suficiente.
- 3º A função "controlo", tenderá a manter-se formal e burocrática, sem as características de inovação imaginativa e pedagógica que deveria ter.
- 4º Finalmente, o baixo enquadramento global afecta decisivamente o processo de decisão, obrigando a uma preparação da decisão lenta e pouco fundamentada, à tomada de decisões excessivamente centralizadas e com margens de erro maiores e, a uma execução pouco controlável.

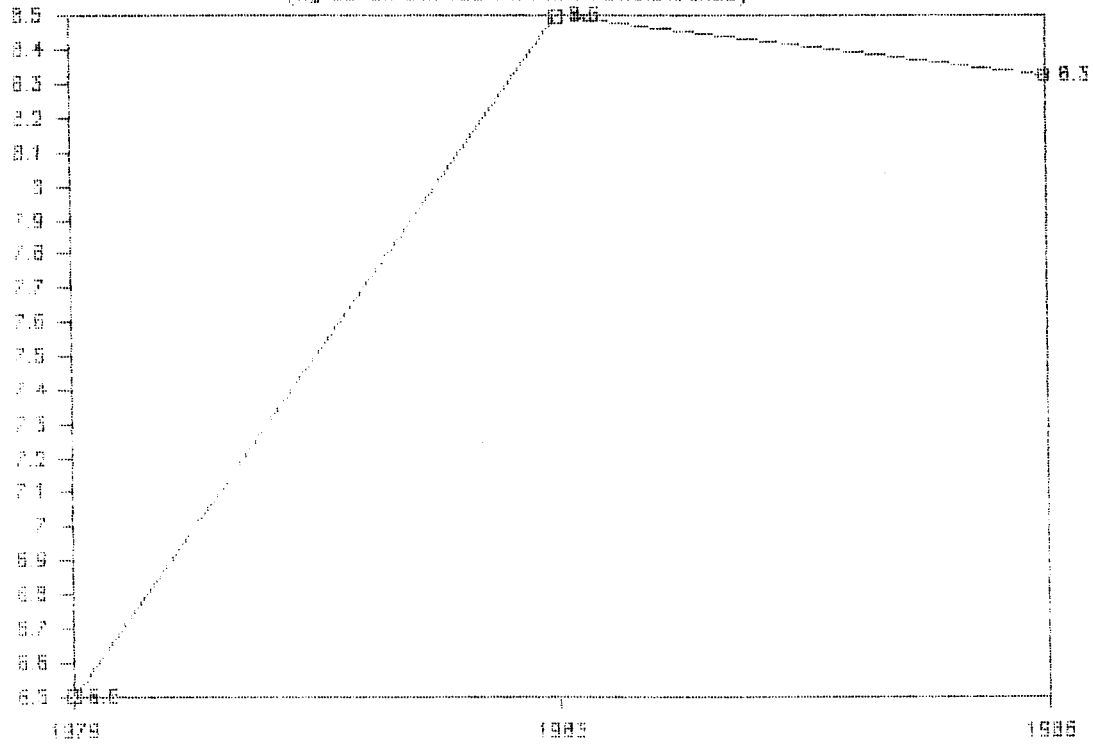
### 4.2. DISTRIBUIÇÃO POR DEPARTAMENTOS

Em 1979, a taxa de enquadramento era de 8.1 por mil para os departamentos políticos, 12.2 para os económicos, 4.5 para a Administração Local e, finalmente, de 4.1 para os departamentos de Política Social.(13)

Esta situação revela dois obstáculos à mudança: Primeiro, porque como vimos, são estes os departamentos com mais efectivos e com mais recursos necessitando de um enquadramento adequado. Em segundo lugar, porque parece denunciar uma perspectiva economicista do Desenvolvimento ignorando a necessidade de enquadramento da Política Social.

# EVOLUÇÃO DA TAXA DE ENQUADRAMENTO

(% DE DOCENTES POR MIL FUNCIONÁRIOS)



As soluções para o enquadramento deste sector têm sido as seguintes:

- No Ministério da Educação, o enquadramento tem sido tradicionalmente garantido por professores, com pouca ou nenhuma preparação específica como gestores.
- Por seu turno, na área da Saúde, se uma parte do pessoal era até há pouco constituído por administradores hospitalares com uma boa preparação de base, grande parte das Unidades Orgânicas era coordenada por médicos que tal como os professores, não receberam preparação específica para desempenhar papéis de gestão.
- Na área da Segurança Social, regista-se um forte desequilíbrio entre serviços centrais e Centros Regionais, com taxas de enquadramento bastante variadas, que vão piorando do centro para a periferia, apesar dos passos dados nos últimos anos. Por outro lado, o enquadramento dos serviços periféricos é muitas vezes garantido à custa de comandos informais, situação altamente desmotivadora para o pessoal e propiciadora de uma maior taxa de rotacção.

#### 4.3. ESTRUTURA ETÁRIA E SEXUAL

Quanto a sua estrutura etária e sexual, o grupo dirigente apresentava, em 1979, as seguintes características:

- 1ª Em todos os departamentos, verificava-se um forte desequilíbrio entre sexos, dominando o sexo masculino.
- 2ª Todavia, em termos globais, tem-se observado uma tendência positiva: a taxa de feminização do grupo dirigente, foi de 13.8 em 1979 e de 15.9 em 1983, registando um crescimento mais que proporcional ao da taxa de feminização da Administração Pública.
- 3ª O grupo etário dominante era, em 1979, o dos 50 aos 59 anos, que abrangia cerca de 1/3 dos dirigentes.
- 4ª Quase metade dos dirigentes (48.9 %) tinha mais de 50 anos.

Em suma, se a tendência se manteve, podemos dizer que o grupo

dirigente da AP parece ser demasiado velho e sexualmente desequilibrado conforme se observa nas pirâmides.

#### 4.4. ESTRUTURA DE ANTIGUIDADES

A estrutura de antiguidades dos dirigentes em 1979 revelava que metade dos dirigentes tinham 22 ou mais anos de serviço. Isto implica que haviam entrado para o aparelho de Estado antes de 1957, numa altura em que a Administração Pública tinha um papel e uma estrutura claramente diferente da actual. A sua estrutura profissional, por exemplo, tinha muito poucos técnicos, sendo o pessoal auxiliar o grupo dominante.

Observando a sua distribuição por departamentos, verifica-se que são os departamentos económicos e a Administração Local que têm dirigentes mais antigos. Com efeito, 41 % e 30 % dos dirigentes daqueles departamentos, respectivamente, apresentavam mais de 25 anos de serviço.

#### 4.5. ESTRUTURA HABILITACIONAL

Quanto à estrutura habilitacional, o grupo dirigente apresentava as seguintes características:

- 1ª Apesar da imposição legal de que, em regra, os dirigentes devem ser licenciados, observava-se no inquérito de 1979, que 28 % dos dirigentes não possuíam aquele grau académico e que, em 10 % dos casos, tinham no máximo, o curso geral dos liceus. Isto obrigou a uma excessiva proliferação de "portarias de alargamento" que, entre 1980 e 1984 ascenderam às duas centenas.
- 2ª A situação mais grave, neste domínio, era a existente na Administração local, em que quase metade não tinha habilitações exigidas por lei.

#### 4.6. ESTRUTURA REMUNERATÓRIA

A estrutura remuneratória dos dirigentes tem vindo a deteriorar o seu poder de compra, conforme se observa no quadro nº . Este facto,

é um factor desestabilizador, estando a provocar a já referida emigração de dirigentes para fora da AP.

#### 4.7. ESTRUTURA GEOGRAFICA

Quanto à distribuição geográfica, o grupo dirigente apresentava as seguintes características em 1979:

- 1ª Enquanto que 1/3 dos efectivos da função pública se concentravam em Lisboa, o grupo dirigente tinha neste distrito 2/3 dos seus elementos.
- 2ª A concentração em Lisboa, era maior nos departamentos políticos e económicos (75 %) que nos de Política Social (58 %).

## 5. CONCLUSÃO

Dos dados que rapidamente vos apresentei, parece emergir uma situação que contém ameaças e oportunidades ao processo de Desenvolvimento:

### 5.1. AMEAÇAS AO DESENVOLVIMENTO

Como principais ameaças, parecem de realçar as seguintes:

- 1ª **O congelamento cego das admissões na Administração Pública,** está a provocar uma perda de juventude nos efectivos e a sua excessiva veteranaria. Tal situação, não só constitui um obstáculo à mudança, hoje, como impede a formação de uma massa crítica de jovens técnicos que serão os dirigentes daqui a 7 a 10 anos, podendo acentuar-se uma dinâmica de "spoil system".
- 2ª **O facto de a Administração Central estar a crescer mais depressa que a Local,** pode vir a criar estranquiamentos e estruturas paralelas.
- 3ª **Se o crescimento dos departamentos de Política Social não for acompanhado por uma adequada política de enquadramento,** aumentaremos a ineficiência daquelas organizações que são indispensáveis ao processo de Desenvolvimento.
- 4ª **A estrutura remuneratória da AP em geral e dos dirigentes em particular,** é um factor fortemente desestabilizador reduzindo oportunidades de a AP competir com outros sectores na captação de quadros novos e, facilitando a saída de efectivos preparados, atribuindo à AP o estatuto de "viveiro de quadros". Naturalmente que isto constitui uma forte ameaça que compromete o papel da AP no processo de Desenvolvimento.
- 5ª **A excessiva concentração de pessoal em Lisboa,** constitui uma forte ameaça ao desenvolvimento quer por não dotar a periferia de uma massa crítica de recursos humanos quer

por fortalecer a burocracia central. Esta tendência é acentuada com a **ainda maior concentração de dirigentes na capital.**

6ª **A evolução da taxa de enquadramento global nos últimos 3 anos faz correr o risco de entropia no sistema administrativo, provocando problemas sérios nas funções tradicionais de gestão.**

7ª **A velhice, a veteranaria e as habilitações do grupo dirigente podem vir a acentuar o conflito de gerações que se regista entre este grupo e o dos técnicos superiores tornando o primeiro um sério obstáculo à mudança.**

## **5.2. OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO**

As principais oportunidades parecem ser as seguintes:

1ª **A redução dos efectivos fora do quadro vai estabilizar os efectivos e dar-lhes maior motivação.**

2ª **Se o crescimento dos departamentos de Política Social for acompanhado por uma adequada política de enquadramento, provocaremos um efeito sinérgico acelerador do desenvolvimento do país.**

3ª **As tendências das estruturas profissional e habilitacional parecem estar a criar condições objectivas para uma melhoria do seu potencial técnico. Haverá, no entanto, que tecnicizar ainda mais rapidamente os efectivos, dadas as novas exigências que vamos ter em 1992.**

## **5.3. PARA UMA ESTRATÉGIA DE ENRIQUECIMENTO DO PAPEL DOS DAPPS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE PORTUGAL**

No princípio desta comunicação, referi que o processo de Desenvolvimento em Portugal deverá caminhar de mãos dadas com o aprofundamento da Democracia, terá de ter em conta o contexto geopolítico, obrigará a uma abertura do sistema económico, a uma reorganização da estrutura produtiva e a uma racionalização do Espaço onde vivermos e, finalmente, a uma aceleração da mudança garantindo a identidade nacional.

Para que isto aconteça, será indispensável possuírmos uma Adminis-

tração Pública qualificada, conduzida por dirigentes competentes e emocionalmente maduros que saibam reduzir as ameaças e potenciar as oportunidades.

Nesse sentido, parece-me que deveriam ser tomadas as seguintes medidas de política:

- Em primeiro lugar, **preparar um viveiro de dirigentes para daqui a 7 anos (14)**, através de medidas como as seguintes:
  - a) **Criar uma base de recrutamento**, através da criação de centros de estágio, de bolsas e de prémios para a investigação sobre assuntos de interesse à Administração Pública.
  - b) **Proceder à selecção de quadros à saída das Universidades** através de concursos.
  - c) **Criar planos de carreira**, para os jovens quadros, de modo a que estes, ao fim de 7 anos, possam ter passado por postos de trabalho na periferia, quer em serviços operacionais quer em serviços de staff, em lugares técnicos de complexidade crescente.
- Em segundo lugar, **fazer uma política de selecção de dirigentes a partir de critérios mais objectivos** como provas de avaliação psicológica, de avaliação curricular e de entrevista por proposta de um júri de selecção.
- Em terceiro lugar, **enriquecer o enquadramento das áreas de Política Social**, actualmente a zona mais carenciada.
- Em quarto lugar, **proceder a um política de renovação da elite dirigente** através da obrigatoriedade de uma comissão como técnico ao fim de 2 comissões como dirigente, finda a qual deveria ser submetido a novo júri de selecção para o desempenho de novas funções dirigentes.
- Em quinto lugar, **estabelecer uma estratégia de Formação de dirigentes** que contemple as suas áreas de actuação como especialistas, como generalistas e como animadores. Neste domínio, dever-se-ão ter em conta linhas de formação específicas para dirigentes das áreas de Política Social (Professores, médicos e técnicos da Segurança Social). (15)

- Finalmente, desenvolver uma política de enquadramento periférico, através de incentivos materiais ao desempenho de cargos na periferia, como o estabelecimento de casas de função e de maior ponderação na contagem do tempo de serviço entre outras.

Com estas medidas, penso, obteríamos uma elite dinâmica, permanentemente renovada e que serviria o Desenvolvimento e a Democratização do país.

HERNANO CARMO

JULHO DE 1989

## NOTAS:

(1) J. Bottequilha, J. Barros Duarte, L. Marques do Carmo, Diogo Duarte, Sousa Gomes, Machado Rodrigues e Manuela Silva - **Portugal para onde Vais?**, ed. Moraes, Lisboa 1974.

(2) Sobre este assunto veja-se Bettencourt da Câmara, J. - **A III Revolução Industrial e o Caso Português**, in Seminário dos 80, Portugal Face à 3ª Revolução Industrial, ed. ISCSP, Lisboa 1986.

(3) Vide por exemplo: - Pimenta, C. e outros - **Aposta No Homem**, ed. EPSD, Lisboa, 1986 e Lopes, H., Grilo, M., Nazareth, J., Aquiar, J., Gomes e, Amaral, P. - **Portugal: O Desafio dos Anos 90**, ed. Presença, Lisboa, 1989.

(4) Carmo, H. - **O Trabalho Comunitário Numa Sociedade em Mudança**, Comunicação às terceiras Jornadas de Política e Acção Social, Lisboa, 1986.

(5) Os indicadores apresentados neste ponto, foram extraídos do **Livro Branco Sobre os sistemas Retributivos da Função Pública**, ed. FCM, Lisboa, 1987 e dos Inquéritos de 1979 e 1983 (IRHFP/79 IRHFP/83, ed. SEAP e SED, Lisboa 1983 e 1986 respectivamente)

(6) Carmo, H. - **Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal**, dissertação de Mestrado, Lisboa, 1985, (em publicação), p.104.

(7) Vários - **Des Managers pour le XXI Siècle**, ed. FNESE, s/local de ed., 1980

(8) Caldeira, Raul - **Gestão de Recursos Humanos**, ed. Instituto Nacional de Administração (INA), Deiras, 1987, polic.

(9) Caldeira, Raul - Idem

(10) Drucker, P. - **Inovação e Gestão Uma Nova Concepção da Estratégia das Empresas**, ed. Presença, Lisboa, 1986.

(11) Vide sobre esta questão:

- Carmo, H. - **Análise e Desenvolvimento Organizacional**, ed. FUNDETEC, Lisboa, 1986, (polic.)

- Mélése, J. - **L'Analyse Modulaire des Systèmes de Gestion, Une**

**Methode efficace pour Appliquer la Theorie des Sistemes au Management**, ed. Hommes et Techniques, s/ data.

- Peters e Watermann - **Na Senda da Excelência**, ed. D. Quixote, Lisboa, 1987.

(12) Carmo, H - **Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal**, dissertação de Mestrado, Lisboa, 1985, (em publicação) e, Carmo, H. - **O Factor Humano na Administração Pública em Portugal**, ed. PR/Instituto de Pesquisa Social Damião de Gois, Lisboa, 1984.

(13) Carmo, H - Idem. Corresponde a cerca de 1/4 e calcula-se multiplicando o nº de dirigentes por mil e dividindo pelo nº de efectivos de que resulta um nº X de dirigentes por mil efectivos.

(14) De acordo com o DL 191-F/79, o Chefe de Divisão, categoria dirigente mais baixa, é recrutado de entre os técnicos superiores principais. Ora para se ascender a essa categoria, é necessário ter 3 anos de serviço na categorias de Técnico Superior de 2ª e outros 3 na de 1ª classe. Será portanto no 7º ano que poderá ser nomeado Chefe de Divisão.

(15) As áreas a desenvolver seriam as seguintes:

- Para uma formação como especialista em Gestão - Planeamento, organização, controlo, motivação, comunicação, desenvolvimento organizacional e desenvolvimento de recursos humanos.
- Para uma formação como generalista - Formação no domínio do seu departamento, Burótica, Informática para gestores e Línguas.
- Para uma formação como animador - Animação psicossocial, Animação grupal, Animação organizacional, Gestão da Cultura organizacional e Gestão de conflitos.