

Quem dirige a administração pública portuguesa?¹

*Filipe Abreu Nunes*²

São poucos os estudos sobre recrutamento de elites administrativas em Portugal. A revisão do estatuto do pessoal dirigente em 1997, com a consequente publicação em Diário da República dos currículos dos dirigentes de topo recrutados por nomeação política do governo, veio permitir conhecer melhor o perfil da elite administrativa portuguesa: directores-gerais, gestores públicos e equiparados dos serviços e organismos da Administração do Estado. Com base nos currículos publicados, foi possível traçar o perfil social (sócio-demográficos e formativo) dos directores-gerais e (dirigentes equiparados) em funções em Março de 2000 (XIV Governo Constitucional: PS), comparando-o com o perfil dos gestores públicos e dos directores-gerais nomeados já pelo XV Governo Constitucional (PSD-CDS) até Agosto de 2003 (inclusive).

Começando pela questão do género, podemos, desde logo, concluir que a elite administrativa portuguesa é predominantemente masculina: há apenas 22,9% e 21,0% de mulheres directoras-gerais nos XIV e XV Governos Constitucionais, respectivamente³.

A desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres é especialmente visível nos «tradicionais bastiões de masculinidade» (Viegas e Faria, 1999: 43), isto é, nos ministérios políticos (Defesa, Negócios Estrangeiros e Justiça⁴). De facto, cruzando o género com o tipo de ministério, confirma-se que é nos ministérios sociais que se concentra um maior número de mulheres directoras-gerais (35,6% no XIV, 40% no XV Governo), nomeadamente na Cultura (41,7% no XIV e 37,5% no XV Governo) e na Educação (46,2% no XIV e 33,2% no XV Governo).

Do ponto de vista etário, entre os directores-gerais em funções em Março de 2000 e com currículos publicados, 65,3% têm 50 anos ou mais. Isto permite-nos definir a elite administrativa como uma elite relativamente envelhecida. Contudo, a passagem do XIV para o XV Governo Constitucional parece estar a produzir um relativo rejuvenescimento no padrão de recrutamento: entre os primeiros 105 directores-gerais nomeados até Agosto de 2003, apenas 47,7% tem 50 ou mais anos.

Por outro lado, podemos dizer que os dados relativos à origem geográfica mostram-nos uma elite frequentemente lisboeta⁵. Entre os directores-gerais em funções em Março de 2000 (XIV Governo), se juntarmos a maioria lisboeta à minoria portuense ficamos com 48,6% da elite administrativa, o que indicia também a presença de uma selectividade geográfica no

¹ A partir de um projecto que está a ser desenvolvido no âmbito do doutoramento em Sociologia Política no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

² Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Bolseiro de Doutoramento da FCT, Licenciado em Sociologia pelo ISCTE.

³ Não é fácil avaliar com precisão a evolução do número de mulheres directoras-gerais. Os dados dos recenseamentos abrangem sempre todo o universo de dirigentes: não só directores-gerais, mas também subdirectores-gerais e dirigentes intermédios (directores de serviço e chefes de divisão). É portanto difícil estabelecer comparações sem dados desagregados. Mesmo assim, verificava-se, para todos os cargos dirigentes um progressivo aumento da taxa de feminização no grupo profissional dos dirigentes da administração central: 13,8% em 1979, 15,9% em 1983 e 27,1% em 1986 (DGAP, 1989). De acordo com o recenseamento geral da administração pública de 1996, o acesso de mulheres a cargos dirigentes intermédios terá, de facto, aumentado de então para cá, embora a um ritmo não tão intenso quanto se possa pensar: 35,8% exercia funções dirigentes em Outubro desse ano (Viegas e Faria, 1999).

⁴ Curiosamente, a nomeação de uma mulher para a pasta da Justiça já no XV Governo parece potenciar a feminização no recrutamento neste ministério: 42,4% dos nomeados são mulheres.

⁵ Comparando com o Estado Novo, não haverá qualquer alteração da composição e origem social das elites administrativas: as únicas mudanças operadas durante o Estado Novo tem a ver, segundo Oppello (1983), com a origem geográfica da elite governamental, mais provinciana e menos centrada em Lisboa e Porto.

recrutamento. No entanto, são de assinalar os efeitos da mudança política: entre os primeiros dirigentes nomeados pelo XV Governo a percentagem de naturais de Lisboa e Porto desce para os 38,9%.

Particularmente significativa é a sobre-representação de Coimbra e Santarém, pois vai ao encontro da tese avançada por Adérito Sedas Nunes (1970) sobre os anos 60, segundo a qual a opção pelo ensino universitário - a única via para hoje se ser dirigente da administração do Estado -, tendo uma base de classe, não corresponde ao nível de desenvolvimento económico dos distritos de origem, mas sim a uma estratégia pessoal face às oportunidades que os distritos proporcionam. Registe-se que distritos populosos e industrializados, como Aveiro, Braga e Setúbal estão claramente sub-representados.

Analisada a origem geográfica, tentámos ainda uma aproximação à questão da origem social dos actuais directores-gerais. Tendo em conta que a maioria se concentra na faixa etária dos 45 aos 54 anos podemos calcular que a grande maioria se terá licenciado entre a segunda metade da década de 60 e a primeira metade da década de 70.

Os dados disponíveis sobre a origem social da população universitária referem-se à primeira metade da década de 60 (Nunes, 1970)⁶ e à segunda metade da década de 80 (Costa *et al.*, 1990). Não é de prever, no entanto, que a selectividade social⁷ do sistema universitário fosse menor entre 1965 e 1985⁸ do que na segunda metade da década de 80, quando se deu uma segunda explosão na população universitária com a nova oferta proporcionada pelo ensino superior privado e por mais vagas no sistema público. Neste sentido, podemos afirmar com segurança que a esmagadora maioria dos dirigentes com 54 anos ou mais provirá das «classes dominantes» e dos «estratos médios-superiores»,⁹ para utilizar as categorias de Sedas Nunes (1970: 669)¹⁰.

Quanto ao perfil académico, comparando com o início da década de 80¹¹ mantém-se estável o peso dos licenciados em Direito: era nessa data de 28% no conjunto dos dirigentes, representando agora 28,2% (XIV Governo) e 30% (XV Governo) no grupo dos directores-gerais e equiparados. Outra área em que se verifica, no essencial, uma consolidação de estatuto é a das engenharias¹²: 20% em 1983 contra 19,7% em Março de 2000 e 22% entre os nomeados pelo

⁶ Ora, foi só em 1969-1970, com a reforma Veiga Simão, que se deu um aumento de 11,9% na população universitária (Nunes, 1970).

⁷ Ainda assim, não devemos esquecer que o sistema universitário é também um espaço privilegiado para a criação de redes de sociabilidade que se prolongam ao longo da vida, com uma componente, aliás, cada vez mais interclassista, principalmente à medida que o acesso ao ensino superior se vai democratizando: «(...) à força dos laços corresponderá normalmente a coesão e a homogeneidade da rede, gerando-se grupos com identidades marcadas e sólidas fronteiras susceptíveis de pôr obstáculos quer à influência de outros grupos, quer, em parte, à dos próprios contextos sociais», escrevem Firmino da Costa, Ferreira de Almeida e Fernando Luís Machado (1990: 198). Ou seja, é possível que, para além da origem social, as redes que se estabelecem no ensino superior sejam decisivas para aceder a cargos dirigentes.

⁸ Pelo contrário: a selectividade social seria seguramente maior naquele período e, no caso do acesso a cargos dirigentes, estamos já provavelmente perante um cenário de dupla selectividade, tal como acontece, por exemplo, no acesso à carreira de investigação científica: segundo um estudo relativamente recente, 65% da comunidade científica tem a sua origem nas classes sociais mais favorecidas (Machado *et al.*, 1995).

⁹ 84,1% eram filhos da pequena burguesia comercial, de oficiais das Forças Armadas, da alta burguesia industrial, de profissionais liberais, de artistas ou de dirigentes do Estado e das empresas (Nunes, 1970: 674). Os filhos de trabalhadores manuais não pesavam mais de 4% nesse universo.

¹⁰ Recorde-se que, no ano lectivo de 1963-64, 63,6% dos estudantes universitários tinham um nível paterno de instrução entre o secundário e o superior (1970: 673) - o que estava longe de corresponder ao nível médio de instrução nacional, coincidindo este período com um aumento de interesse e procura do ensino universitário por parte das classes privilegiadas (1970: 699).

¹¹ Não esqueçamos que esta comparação é a possível e não a mais desejável, na medida em que os dados que dispomos para 1983 (Carmo, 1987) englobam, como se disse, todos os dirigentes e não apenas os directores-gerais e equiparados.

¹² A este propósito, Maria de Lurdes Rodrigues (1993), nota que se acentua nos últimos anos uma tendência entre os engenheiros para a ocupação dos postos mais elevados na hierarquia das instituições empregadoras: 14% exerce funções de administração ou gestão; 25% funções de direcção; 22% funções

XV Governo, percentagens que crescem sempre nos ministérios económicos e nos ministérios técnicos. Também a percentagem de licenciados em ciências económicas parece ter estabilizado: era de 20% em 1983 e está agora entre os 17,0% (XIV Governo) e 20% (XV Governo), ainda com um grande peso nos ministérios económicos.

As diferenças ao nível das licenciaturas são mais significativas quando comparamos os nossos dados com elementos relativos à elite do salazarismo, no período entre 1933 e 1945. António Costa Pinto define-a como uma elite dominada por juristas (2001). O que se passou de então para cá? O estudo de Carlos Gonçalves (1991) sobre a construção social dos quadros fornece-nos algumas pistas. Segundo o autor, o II Plano de Fomento para os anos de 1959-1964, a adesão à EFTA, bem como as recomendações da Câmara Corporativa, da Ordem dos engenheiros¹³ e do patronato, constituem importantes momentos de viragem. É que o peso dos matriculados em Letras, Medicina, Direito e Ciências Exactas era então muito superior ao dos matriculados em Economia e Engenharia. Ora, foi logo a seguir a este momento de transição que a maioria dos actuais dirigentes se licenciou: daí, portanto, o aumento do peso das engenharias e das ciências económicas - e mesmo das ciências sociais e políticas, embora a consolidação destas tenha sido mais tardia¹⁴.

No âmbito da caracterização do perfil académico, importa ainda perceber que instituições dominam a formação das elites em Portugal. Entre 1933 e 1945, «as Faculdades de Direito de Coimbra e Lisboa eram as principais formadoras das elites burocrática e política portuguesas» (Pinto, 2001: 1061). Se o poder da Faculdade de Direito de Lisboa (FDL) é ainda assinalável, enquanto espaço de recrutamento da elite administrativa (16,0% no XIV e 18,8% no XV Governo), já a Universidade de Coimbra parece estar a sofrer um relativo declínio: se 60,5% dos directores-gerais (nomeados por governos Guterres) juristas se formou na Faculdade de Direito de Lisboa, apenas 30,2% se licenciou na instituição homóloga de Coimbra. O mesmo se verifica no XV Governo Constitucional.

Em resultado do aumento de licenciados em ciências económicas nas últimas três décadas, o Instituto Superior de Economia e Gestão está hoje no segundo lugar do “ranking” (13,5% no XIV e 15,6% no XV Governo Constitucional), especialmente nos ministérios económicos, e muito à frente das universidades onde também se lecciona economia. Igualmente dominante é a posição do Instituto Superior Técnico (IST) no contexto das engenharias. Nos ministérios técnicos o peso do IST (30,8% no XIV e 38,1 no XV Governo) chega a ser maior do que o do ISEG nos económicos (23,1% no XIV e 22,2% no XV) ou idêntico ao da FDL nos políticos (28,6% no XIV e 33,3% no XV).

Há, contudo, uma característica que se mantém ao longo do tempo. O peso da presença de professores na elite política e administrativa que se registava durante o salazarismo (Pinto, 2001) ainda persiste: através da análise dos seus currículos, ficamos a saber que 44% dos directores-gerais (nomeados tanto por Governos Guterres como por Governos Durão Barroso) exerce ou exerceu funções docentes, na sua grande maioria no ensino superior público. Quase que poderíamos falar, também aqui, do “Império do Professor”¹⁵ (Pinto, 2001), especialmente

de chefia de serviços. Como também lembra Maria de Lurdes Rodrigues, «Tradicionalmente, em Portugal, os engenheiros (...) constituem uma profissão de elite, de já longa tradição, associada a privilégios de poder (...)» (1993: 119).

¹³ Por exemplo, nas actas do Congresso do Ensino da Engenharia, dizia-se que «À falta de estudos sobre a necessidade de técnicos, atrevemo-nos a afirmar que esse número deve constituir um limite inferior das actuais necessidades de engenheiros» (citado in Pereira, 1968: 763).

¹⁴ Sobre essa difícil consolidação, leia-se o artigo de José Carlos Ferreira de Almeida (Almeida, 1968). «(...) Permanecem a descoberto determinados sectores fundamentais da moderna cultura científica e profissional - designadamente o das Ciências e Técnicas da Administração (...), e os da Educação, das Ciências Sociais e da Psicologia», escrevia Adérito Sedas Nunes também sobre este problema (1968: 363).

¹⁵ Embora não se possa falar de “império do médico”, é de assinalar, no Ministério da Saúde, o grande peso de licenciados em medicina, mesmo entre o pessoal dirigente de topo: 37,5%.

no caso concreto dos ministérios da Educação (69,2% no XIV e 77,8% no XV Governo) e da Ciência (71,4% no XIV e 84,6% no XV).

Este peso dos professores manifesta-se depois na percentagem de directores-gerais com pós-graduações (21,8% no XIV Governo, 20,2% no XV), mestrados (15,9% no XIV, 13,5% no XV) e doutoramentos¹⁶ (13,2% no XIV e 12,5% no XV), quase sempre na área disciplinar em que se licenciaram, o que são percentagens muito acima das médias nacionais e da própria administração pública.¹⁷ Assim, e independentemente da mudança política, podemos concluir que esta é uma elite bastante qualificada¹⁸, embora nem sempre incluía nos currículos informações acerca do seu percurso formativo.

De facto, o Instituto Nacional de Administração (INA) não parece ter o papel que seria de prever ao nível da formação dos dirigentes da administração pública: o INA aparece citado em 7,9% dos currículos dos directores-gerais em funções em 2000 e em apenas 4,8% dos currículos relativos às nomeações do XV Governo.

Algo diferente do dos directores-gerais é o perfil social dos dirigentes equiparados a gestores públicos para efeitos remuneratórios. Relativamente ao perfil social dos gestores públicos em funções durante o XIV Governo Constitucional, devemos desde logo registar um peso ainda menor das mulheres¹⁹: neste segmento da elite administrativa do XIV Governo, 90,7% são homens. Estes dirigentes são também menos qualificados do ponto de vista académico: 19% tem mestrado e 7,3% doutoramento, quase sempre na sua área de licenciatura que é, predominantemente, a área das ciências económicas e não a do Direito: 35% de licenciados em ciências económicas (25,6% no actual ISEG) contra 22,5% de juristas e 22,5% de engenheiros.

Quando passamos da análise do XIV para a análise dos dados referentes ao XV Governo Constitucional, observamos pequenas diferenças nas lógicas de recrutamento²⁰: a percentagem de mulheres é bastante superior (21,4%, o que é semelhante ao verificado nos directores-gerais); há ainda mais jovens (apenas 30,2% são maiores de 50 anos); e, finalmente, encontramos também mais engenheiros do que economistas. De resto, tanto no XIV como no XV Governo, os gestores tendem a revelar com maior frequência a posse de cursos de formação, nomeadamente em gestão (32,6% no XIV e 35,7% no XV Governo Constitucional) - mais uma vez quase sempre em instituições universitárias e não tanto no INA.

Em síntese, e respondendo à questão inicial - quem dirige a administração pública portuguesa? -, Diríamos que a elite dos directores-gerais é predominantemente masculina; algo envelhecida; em muitos casos nascida na capital e nos distritos onde o sector privado é menos dinâmico; e com origens sociais nas classes privilegiadas. De acordo com o tipo de ministérios, é dominada por juristas, engenheiros e economistas, maioritariamente formados na Faculdade de Direito de Lisboa, no Instituto Superior Técnico e no Instituto Superior de Economia e Gestão, respectivamente. É, enfim uma elite altamente qualificada em termos académicos - o que não significa que possua as necessárias competências em gestão pública.

Por outro lado, a mudança de um governo do centro-esquerda para um governo do centro-direita não parece estar a operar profundas alterações nas lógicas sociais de recrutamento. Ainda assim, é de sublinhar uma tendência inicial para um rejuvenescimento e descentralização da elite administrativa. Algo diferente é, de facto, o perfil dos gestores públicos. Independentemente da mudança política, é sempre uma elite mais jovem e ainda menos feminina que os directores-gerais, notando-se também um maior peso das ciências

¹⁶ No Ministério da Ciência e Tecnologia (XIV Governo Constitucional), dos 7 directores-gerais com currículo publicado, 5 têm doutoramento.

¹⁷ Na administração central e nos órgãos de soberania, só 1,1% dos trabalhadores tem mestrado e 1,2% tem doutoramento (IGDAP, 1999).

¹⁸ Recorde-se que ainda no início da década de 80 um terço do conjunto dos dirigentes da administração pública não tinha sequer licenciatura (Carmo, 1987: 319).

¹⁹ Note-se que estes cargos têm um estatuto remuneratório mais elevado que o de director-geral.

²⁰ Isto pode dever-se ao facto de termos incluído no caso do XV Governo dirigentes de equipas de missão e programas operacionais, que não conseguimos encontrar, com currículo publicado, nas Resoluções de Conselhos de Ministros do XIV Governo.

económicas e engenharias, bem como uma maior presença de pessoas com formação em gestão e percursos profissionais no sector privado.

Bibliografia

- ALMEIDA, José Carlos Ferreira de (1968), «O Ensino das Ciências Sociais em Portugal», in *Análise Social*, Vol. VI, nº 22-23-24, pp. 697-729.
- CARAPINHEIRO, Graça e Maria de Lurdes RODRIGUES (1998), «Profissões: Protagonismos e Estratégias», in *Portugal que Modernidade?* Viegas e Costa eds., Oeiras, Celta, pp. 147-165.
- CARMO, H. (1987), *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal: Contribuição para o seu Estudo*, Lisboa, ISCSP.
- COSTA, António Firmino da, et al. (1990), «Estudantes e Amigos – trajectória de classe e redes de sociabilidade», in *Análise Social*, vol. XXV, nºs 105-106, pp. 193-221.
- GONÇALVES, Carlos (1991), «A Construção Social dos Quadros nos Anos 60: Algumas Perspectivas de Análise», in *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras*, Universidade do Porto, pp. 101-164.
- MACHADO, Fernando Luís, et al. (1995), «Origens Sociais e Estratificação dos Cientistas», in *A Comunidade Científica Portuguesa nos Finais do Século XX: Comportamentos, Atitudes e Expectativas*, Jesuíno ed., Oeiras, Celta, pp. 109-134.
- NUNES, Adérito Sedas (1970), «A Universidade no Sistema Social Português», in *Análise Social*, Vol. VIII, nº 32, pp. 646-707.
- NUNES, Adérito Sedas (1968), «A População Universitária Portuguesa: uma Análise Preliminar», in *Análise Social*, Vol. VI, nº 22-23-24, pp. 295-385.
- NUNES, Jacinto (1968), «O Ensino das Ciências Económicas em Portugal e os Objectivos da Universidade», in *Análise Social*, Vol. VI, nº 22-23-24, pp. 682-696.
- OPELLO, W. (1985), *Portugal's Political Development*, Londres, Westview Press.
- PEREIRA, Raúl Silva (1968), «O Ensino da Engenharia: Contribuição para a sua Reforma», in *Análise Social*, Vol. VI, nº 22-23-24, pp. 763-784.
- PINTO, António Costa (2001), «O Império do Professor: Salazar e a Elite Ministerial do Estado Novo (1933-1945)», in *Análise Social*, Vol. XXXV (157), pp. 1055-1076.
- PINTO, Francisco de Paula Leite (1968), «O Papel da Universidade na Formação dos Dirigentes», in *Análise Social*, Vol. VI, nº 22-23-24, pp. 599-638.
- PORTUGAL, Direcção-Geral da Administração Pública (1989), *Inquérito aos Recursos Humanos da Função Pública*, Lisboa, Direcção-Geral da Administração Pública.
- PORTUGAL, Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (1999), *A Administração Pública em Números*, Volume I, Lisboa, IGDAP.
- RODRIGUES, Maria de Lurdes (1993), «A Situação dos Engenheiros em Portugal entre 1972-1991», in *Organizações e Trabalho*, nº 9/10, pp. 117-139.
- VIEGAS, José Manuel Leite e Sérgio FARIA (1999), *As Mulheres na Política*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.