

CONTINUIDADE E MUDANÇA NOS PADRÕES DE RECRUTAMENTO A elite administrativa portuguesa, 2000-2020

Filipe Nunes

Instituto da Defesa Nacional, Lisboa

Resumo Nas últimas duas décadas, o padrão de recrutamento dos dirigentes de topo da administração pública sofreu algumas mudanças. Temos hoje uma maior presença de mulheres na elite administrativa e uma aceleração da tendência para o envelhecimento, bem como um reforço das competências em gestão pública e até uma maior diversidade de origens geográficas e escolares. Ao mesmo tempo, há certos legados do passado que tardam a desaparecer: o peso do Direito e da Faculdade de Direito de Lisboa; a difícil entrada das mulheres no topo dos ministérios que tutelam a diplomacia, os militares e as polícias; a presença de professores universitários na elite administrativa; ou a importância relativa de nascer, estudar e residir em Lisboa.

Palavras-chave: elite administrativa, padrões de recrutamento, caracterização sociodemográfica, formação académica e profissional.

Continuity and change in the recruitment: Portuguese administrative elite, 2000-2020

Abstract Over the past two decades, the pattern of recruitment of top officials has undergone some changes. Today we have a greater presence of women in the administrative elite and an acceleration of the aging trend, a strengthening of skills in public management and even a greater diversity of geographic and university backgrounds. At the same time, there are certain legacies from the past that persist: the presence of lawyers and the Lisbon Faculty of Law; the difficult access of women to the top of Ministries of Foreign and Home Affairs, or Defence; as well as the presence of professors in the administrative elite; the relative importance of being born, studying or living in the capital.

Keywords: administrative elite, recruitment patterns, social profile, professional background.

Continuité et changement dans le recrutement: l'élite administrative portugaise, 2000-2020

Resumé Au cours des deux dernières décennies, le recrutement des hauts fonctionnaires a subi quelques changements. On assiste aujourd'hui à une plus grande présence des femmes dans l'élite administrative et à une accélération de la tendance au vieillissement, à un renforcement des compétences en gestion publique et même à une plus grande diversité des parcours géographiques et universitaires. En même temps, certains héritages du passé persistent: la présence de juristes et de la Faculté de Droit de Lisbonne; l'accès difficile des femmes au sommet des ministères des Affaires étrangères et intérieures ou de la Défense; ainsi que la présence de professeurs dans l'élite administrative; l'importance relative d'être né, d'étudier ou de vivre à Lisbonne.

Mots-clés: élite administrative, recrutement, caractérisation sociodémographique, trajectoire universitaire et professionnelle.

Continuidad y cambio en la selección: la élite administrativa portuguesa, 2000-2020

Resumen Durante las últimas dos décadas, el patrón de contratación de altos funcionarios ha sufrido algunos cambios. Hoy tenemos una mayor presencia de mujeres en la élite administrativa y una aceleración de la tendencia al envejecimiento, un fortalecimiento de las capacidades en la gestión pública e incluso una mayor diversidad de procedencias geográficas y universitarias. Al mismo tiempo, hay ciertos legados del pasado que persisten: la presencia de juristas y de la Facultad de Derecho de Lisboa; el difícil acceso de las mujeres a la cúspide de los Ministerios de Asuntos Exteriores y del Interior, o de Defensa; así como la presencia

de profesores en la élite administrativa; la importancia relativa de nacer, estudiar o vivir en Lisboa.

Palabras-clave: élite administrativa, contratación, caracterización sociodemográfica, trayectoria universitaria y profesional.

Introdução

Ao longo das últimas duas décadas o défice de investigação sobre a elite administrativa portuguesa foi sendo superado, por exemplo, com estudos sobre papéis e atitudes de políticos e burocratas, modelos de relacionamento político-administrativo (Teixeira, 2010; Bilhim, 2014; Ferraz, 2020; Silveira, 2021) ou até a partir do conceito de patrocínio (Silva e Jalali, 2016).

Procurámos também contribuir para esta dinâmica de investigação com análises mais centradas nos padrões de recrutamento durante o Portugal democrático (Nunes, 2003, 2012), em linha com o que tem vindo a ser feito para as elites ministeriais (Almeida e Pinto, 2006; Silveira 2021; Pinto, 2020) ou até para a elite administrativa da segunda metade do século XIX (Almeida, 1995, 2005).

Do ponto de vista dos padrões de recrutamento, há 20 anos, a elite administrativa portuguesa apresentava-se como predominantemente masculina, algo envelhecida e em muitos casos nascida na capital e nos distritos onde o sector privado era menos dinâmico, e certamente com origem em segmentos mais privilegiados das classes médias (Nunes, 2003).

Era uma elite dominada por juristas, engenheiros e economistas, maioritariamente formados na Faculdade de Direito de Lisboa, no Instituto Superior Técnico, ou no Instituto Superior de Economia e Gestão. Sendo uma elite altamente qualificada, por comparação com o resto da população ou até com a restante administração pública, revelava ainda assim insuficientes competências em gestão pública (era ainda pouco relevante o papel do Instituto Nacional de Administração à época) (Nunes, 2003).

Nas últimas duas décadas, o universo dos dirigentes de topo da administração pública (diretores-gerais, subdiretores, gestores públicos e equiparados) foi atravessado por mudanças de natureza diferente. Desde mudanças institucionais, pautadas por processos de reestruturação da administração do estado,¹ por incentivos à representação equilibrada entre homens e mulheres nos cargos de topo² e pela introdução de novas regras e exigências ao nível da formação em gestão pública³ e do próprio recrutamento,⁴ com alargamento dos procedimentos concursais

1 Desde o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (2005-2009) ao Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (2011-2015).

2 Lei n.º 26/2019, de 28 de março.

3 A Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, consagrou obrigatoriedade de aprovação em curso de formação do INA (ou reconhecido pelo INA) para se aceder a cargos dirigentes intermédios, regra entretanto alargada aos cargos de direção superior (subdiretores-gerais e diretores-gerais e equiparados).

4 Criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), através da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

aos cargos de direção superior,⁵ até mudanças que lhe são exteriores, associadas à menor competitividade salarial destes cargos, à democratização e descentralização do acesso ao ensino superior (e da respetiva oferta) ou ao crescente envelhecimento da população portuguesa em geral e dos funcionários públicos em particular (*Público*, 2022).

Que impacto tiveram as reformas do estado e as mudanças sociais nos padrões de recrutamento da elite administrativa portuguesa? Como se compara o atual perfil dos dirigentes de topo com o perfil registado há 20 anos? Como evoluiu a presença de mulheres, a média etária, a origem geográfica ou o peso relativo das diferentes licenciaturas e instituições do ensino superior? Que papel desempenha hoje o Instituto Nacional de Administração nas carreiras dos dirigentes de topo? As variações institucionais, verificadas entre tipos de ministérios, mantêm-se inalteradas ao longo destas duas décadas?

O objetivo do presente artigo é precisamente dar resposta a estas perguntas, colocando em confronto os perfis dos dirigentes em funções durante dois governos do mesmo partido (PS) e do mesmo tipo (maioria relativa) em dois momentos diferentes (1999-2001⁶ vs 2019-2021), não deixando de comparar os dados deste confronto com as conclusões de um outro estudo anterior dedicado a todo o período de 1999 a 2009 (Nunes, 2012).⁷

Basicamente vamos aqui defender a ideia de que houve algumas mudanças significativas ao longo deste período, nomeadamente ao nível do acesso das mulheres a estes cargos de topo, ou do papel de instituições de ensino superior mais recentes — e do INA — na formação e recrutamento deste grupo de poder. No entanto, há tendências de vêm de trás e que persistem, como o relativo envelhecimento da elite administrativa, ou o peso dos juristas e dos dirigentes que nasceram ou estudaram em Lisboa.

Operacionalização

A questão do recrutamento das elites políticas e administrativas é, já sabemos, tudo menos irrelevante do ponto de vista sociológico, tanto pelo que nos pode dizer acerca do sistema político em que se processa como pelo que nos sugere sobre o sistema social em que se insere: “A origem social dos membros da elite é menos

5 E dos mandatos destes, que passam de três para cinco anos, indo além do período máximo da legislatura (Bilhim, 2014).

6 Apresentado em Nunes (2003).

7 Quando falarmos aqui em governo Guterres, estamos a falar do segundo governo de maioria relativa do PS, que tomou posse em novembro de 1999 e cessou funções em abril de 2002; quando falamos do governo PSD/CDS, estamos a falar dos governos liderados por Durão Barroso e Santana Lopes, apoiados por uma coligação PSD/CDS, maioritária na Assembleia da República, que vigorou entre abril de 2002 e março de 2005; quando falamos do governo Sócrates, estamos a falar do primeiro governo de maioria absoluta do PS, que iniciou funções em março de 2005 e cessou funções em novembro de 2009; e quando falamos de governo Costa, estamos a falar do governo de maioria relativa do PS em funções entre novembro de 2019 e abril de 2022.

relevante para prever o comportamento individual do que como indicador da estrutura do poder social”, diz Putnam (1976: 43).

Ao estudarmos o seu recrutamento estamos não só a desenhar um perfil mas também a analisar padrões de relacionamento entre atores sociais e instituições (administrativas e políticas) em que atuam e com as quais interagem. É isso que explica que a análise dos perfis das elites e dos padrões de recrutamento surja como dimensão essencial em estudos de referência sobre a relação entre políticos e burocratas,⁸ uma questão que evidentemente não se esgota em dimensões como os papéis desempenhados no processo de decisão ou as atitudes políticas.

No estudo das elites administrativas temos seguido a perspetiva da análise posicional, isto é, uma identificação baseada nas posições (cargos) que as pessoas ocupam (Nunes, 2012).⁹

Assim, e considerando a estrutura administrativa portuguesa, por elites administrativas devemos entender o conjunto das pessoas que exercem na administração do estado cargos de diretores-gerais, subdiretores-gerais e equiparados dos serviços e organismos da administração direta e desconcentrada do estado, bem como os dirigentes dos institutos públicos equiparados a diretores-gerais ou a gestores públicos, para além dos próprios membros de gabinetes ministeriais (chefes do gabinete, adjuntos e “assessores”).¹⁰

A obrigatoriedade legal da publicitação curricular dos nomeados para este tipo de cargos dirigentes não foi revogada por reformas legislativas posteriores (pelo contrário) e encontra-se consagrada desde a Lei nº 49/1999, de 22 de junho.

É justamente a partir dos elementos fornecidos pelos currículos que traçamos o perfil dos referidos dirigentes: sexo, idade, origem geográfica, licenciatura, instituição de ensino superior frequentada, formação e carreira profissional.

No fundo, trata-se aqui do método da prosopografia, cujo objetivo é basicamente o de investigar estatisticamente as diferentes dimensões dos percursos de um determinado grupo social num determinado momento (Charle, 2001) — precisamente o que se pretende aqui.¹¹

Por uma questão de gestão dos recursos disponíveis para o desenvolvimento deste trabalho e de comparabilidade com investigações anteriores (Nunes, 2003, 2012), optou-se por analisar aqui apenas os currículos dos dirigentes equiparados a diretores-gerais (a grande maioria) ou a gestores públicos: diretores-gerais, secretários-gerais, inspetores-gerais e presidentes de institutos públicos.

O quadro 1 mostra-nos o número de estruturas dos serviços centrais e desconcentrados da administração (direta e indireta) do estado existentes antes e depois das reestruturações da administração do estado referidas atrás, e o número

8 Por exemplo, os de Armstrong (1973), Suleiman (1979) ou Aberbach *et al.* (1981).

9 Foi também este o método seguido, por exemplo, por Tavares de Almeida (1995) no seu estudo sobre as elites burocráticas da Regeneração.

10 Embora estes últimos estejam abrangidos por estatutos legais próprios.

11 Importa reconhecer que estamos perante um método que, embora com origens na história social (Vincent, 2006: 18), tem sido amplamente utilizado em estudos sobre o recrutamento de elites administrativas (Almeida, 1995; Vincent, 2006; Parrado, 1996; Pinto, 2020).

Quadro 1 Estruturas administrativas e casos analisados

	Estruturas	Casos
Governo Guterres (1999-2002)	286	187
Governo Costa (2019-2021)	150	140

Fontes: Portugal (2013) e autor.

de dirigentes cujos currículos foram obtidos através de pesquisas no *Diário da República*.¹²

Para aprofundamento das lógicas e dinâmicas de recrutamento (ocultas na informação curricular publicitada) optámos por recuperar aqui entrevistas realizadas com os *gatekeepers* (Nunes, 2012), isto é, com membros dos governos (formal e posicionalmente) responsáveis pela escolha de alguns membros destas elites administrativas.

Foram então (2012) entrevistados 15 membros de governos aqui em análise, uma pequena amostra que, apesar de tudo, representa a diversidade dos ministérios (políticos, económicos, sociais e técnicos) e dos perfis ministeriais (independentes e partidários).¹³ A ideia foi procurar perceber como estes processos de recrutamento se desenvolvem nos bastidores ministeriais; a informação obtida nessas entrevistas será exposta em paralelo com a análise quantitativa dos dados curriculares, excluindo aqui a questão do género dada a aprovação, entretanto (2019) dos referidos incentivos à promoção de um maior equilíbrio entre homens e mulheres no topo da administração pública.

12 Em relação ao governo Guterres, os casos reportam-se aos dirigentes em funções em março de 2000 com currículos publicados em *Diário da República* e foram analisados num estudo anterior (Nunes, 2003). Como se explica nessa publicação (Nunes, 2003: 100) a análise resultou de uma pesquisa solicitada à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (Nunes, 2003: 100). A amostra distribuía-se da seguinte forma: 29,4% dirigentes de ministérios políticos, 26,7% económicos, 31,6% sociais e 12,3% técnicos (Nunes, 2003: 101). Em relação ao governo Costa, os casos correspondem aos dirigentes em funções em março de 2022, com currículos identificados no *Diário da República*.

13 Entrevistas realizadas entre janeiro e maio de 2012 a 15 antigos membros do governo (Nunes, 2012) que, entre 1999 e 2009, exerceram os seguintes cargos (com estas designações ou outras equivalentes): ministro da Administração Interna (1); ministro do Ambiente (1); ministro dos Assuntos Parlamentares (1); ministro da Cultura (1); ministro do Equipamento Social (1); ministro da Educação (4); ministro das Finanças (1); ministro da Presidência (1); ministro da Saúde (1); ministro do Trabalho e da Solidariedade Social (2); secretário de estado dos Assuntos Europeus (1); secretário de estado da Defesa Nacional (1); secretário de estado das Florestas (2); secretário de estado da Administração Pública (1); secretário de estado do Ordenamento do Território (1); secretário de estado da Proteção Civil (1). Entre os entrevistados, à data em que exerceram funções, oito eram militantes de um dos partidos do governo e sete independentes. Treze são homens e duas são mulheres. A todos foi assegurado o anonimato.

Caracterização sociodemográfica

Esta caracterização sociodemográfica da elite administrativa envolve variáveis como o sexo, a idade e a naturalidade, e é neste ponto que se fará ainda uma aproximação à origem social deste grupo dirigente.

Começemos pela questão do género.

Na viragem do século, antes da aprovação da Lei da Paridade nas candidaturas à Assembleia da República (X Legislatura), a percentagem de mulheres na elite administrativa era superior à registada para a sua presença na elite parlamentar (Freire, 2001) ou na elite ministerial da democracia (Almeida e Pinto, 2006).

É possível que a entrada precoce das mulheres neste tipo de cargos esteja associada ao facto de serem em geral cargos menos compensadores do ponto de vista remuneratório. Repare-se que, quando isolámos em estudos anteriores o acesso das mulheres aos institutos públicos, com chefias frequentemente abrangidas pelo mais generoso estatuto do gestor público, verificámos que nesses casos a presença de mulheres era francamente inferior (Nunes, 2012).

Seja como for, podemos dizer que a presença de mulheres, que já se verificava na viragem do século, foi uma boa base de partida para se chegar ao cenário atual de quase igualdade no acesso a este tipo de cargos dirigentes de topo¹⁴.

Já anteriormente havíamos observado que, à medida que se avançava na década de 1999-2009, especialmente na passagem dos governos Barroso/Santana para o governo Sócrates¹⁵ a presença de mulheres subia: de 21% no governo Barroso para 27,3% no primeiro governo Sócrates (Nunes, 2012).

O salto mais notável é, contudo, o que se verifica nos últimos dez anos, com uma subida de quase 20 pontos percentuais ao nível da presença de mulheres nestes cargos de topo, que faz com que o número de diretoras-gerais seja hoje sensivelmente o dobro do que era no início do século.

Deste ponto de vista, não poderemos deixar de admitir que a aprovação de incentivos a um recrutamento mais equilibrado entre homens e mulheres para os cargos de topo tenha dado aqui o seu contributo, ainda que a legislação seja bem menos impositiva do que sucede com a Lei da Paridade. A Lei n.º 26/2019, de 28 de março, dispensa a CRESAP e o governo de observarem esse equilíbrio se: (1) “o conjunto de candidatos, selecionados em função das suas competências, aptidões, experiência e formação legalmente exigíveis, não o permitir”; (2) se a lista de candidatos apresentada pela CRESAP não o permitir.

Para além das diferenças entre governos ao longo do tempo, a desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres manifesta-se com intensidade diversa

14 Aquém da percentagem de mulheres no conjunto da administração pública: 61,7% (*Público*, 2022).

15 Este dado é interessante, uma vez que foi justamente durante o governo Sócrates que foi aprovada, na Assembleia da República, a Lei da Paridade. Esta lei assegurava então a homens ou mulheres uma representação mínima de 33,3% nas listas das candidaturas à Assembleia da República, Parlamento Europeu, órgãos das autarquias locais e regiões autónomas. Passou mais recentemente para 40%.

Quadro 2 Género

Género	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	(%)	N	(%)
Feminino	44	23,5	63	45,0
Masculino	143	76,5	77	55,0
Total	187	100,0	140	100,0

Fonte: elaboração própria do autor.

consoante o tipo de ministérios em que as funções dirigentes são exercidas: como era de esperar, as áreas da segurança e defesa nacional, da magistratura e da diplomacia, para além dos ministérios técnicos onde a força das engenharias afeta as oportunidades das mulheres, continuam em parte a ser vistos como “tradicional bastiões de masculinidade” (Viegas e Faria, 1999: 43).

De facto, analisando a situação ministério a ministério no período de 1999 a 2009, havíamos concluído que na Defesa Nacional o peso das mulheres nos lugares de topo era praticamente nulo, e bastante abaixo da média nos Negócios Estrangeiros (MNE) e na Administração Interna (MAI) (Nunes, 2012).

Pelo contrário, era no topo dos ministérios sociais (Educação, Saúde, Trabalho, Cultura) que se notava uma concentração mais frequente de mulheres dirigentes: era aí que estavam 43,1% das mulheres dirigentes de topo, apesar de esse tipo de ministérios só representar 27,3% da nossa amostra para o período de 1999 a 2009 (Nunes, 2012: 139).

Por exemplo, durante o governo Guterres aqui em análise, 35,6% dos diretores-gerais dos ministérios sociais eram mulheres. Hoje (XXII Governo Constitucional) essa percentagem reforça-se e sobe para 42,6%, mas está até abaixo da média — o que revela uma mudança interessante, não só em termos quantitativos como qualitativos.

De facto, o confronto entre os dois momentos políticos aqui em análise torna-se mais sugestivo quando voltamos a olhar para alguns dos tais “bastiões da masculinidade”: em 20 anos, no topo do Ministério da Justiça a percentagem de mulheres subiu de 18,2% para 50,0%; nos Negócios Estrangeiros de 21,4% para 28,6%; e na Defesa Nacional passou-se de uma presença nula para 1 diretora-geral em sete possíveis.

Considerando os défices acumulados no acesso das mulheres a licenciaturas nas áreas das engenharias e das ciências económicas (Rodrigues, 1993; Carapinheiro e Rodrigues, 1998) não deixa de ser notável a incursão recente em ministérios técnicos e económicos: 50,0% de mulheres no Ministério das Infraestruturas; 25,0% no Ambiente; 37,5% nas Finanças e 33,3% na Economia, durante o governo de António Costa.

Passemos agora à variável idade. É visível a elevada percentagem de diretores-gerais recrutados com 50 ou mais anos. Eram 66,2% no segundo governo Guterres e representam agora 65,9%, o que está em linha com o que já se registara para o período mais largo de 1999 a 2009 (Nunes, 2012: 140).

Esta aparente estabilidade nos padrões etários de recrutamento não nos deve levar a ignorar o facto de estarmos a assistir agora a uma certa travagem da

Quadro 3 Idade

Idade	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	(%)	N	(%)
< 40	3	2,0	1	0,7
40-49	47	31,8	46	33,3
50-59	79	53,4	61	44,2
>=60	19	12,8	30	21,7
Total	148	100,0	138	100,0

Fonte: elaboração própria do autor.

tendência para o rejuvenescimento que se manifestara nos governos Barroso/Santana Lopes e Sócrates: 8,5% de diretores-gerais com menos de 40 anos durante esses governos PSD/CDS e 9,6% nesse primeiro governo de maioria absoluta PS. Vinte anos depois do segundo governo Guterres, essa percentagem volta a ser pouco mais do que residual: 0,7%. Pelo contrário, a percentagem de diretores-gerais com mais de 60 anos, agora nomeados para uma comissão de serviço de cinco anos, até sobe durante os governos de António Costa, para 21,7%.¹⁶

A importância da renovação geracional era vista com cautela pelos membros do governo em funções no período de 1999 a 2009: entre os entrevistados, alguns consideravam a relevância do assunto, mas tinham de ter em conta outros aspetos aquando das nomeações do pessoal dirigente: “procurei compensar as sobrerrepresentações de homens e dirigentes mais idosos, mas com moderação, em ambos os critérios”, revela um antigo ministro. Até porque, diz outro, “quando nomeamos cargos de alta direção, temos sempre de ter o fator experiência e capacidade de liderança como critério indispensável...” (Nunes, 2012: 141).

Vejam os dados ainda a questão da origem geográfica da elite administrativa. Se em 2002, tínhamos 42,4% dos dirigentes na base de dados a declarar a sua naturalidade nos currículos publicados em *Diário da República*, em 2022 esses casos nem chegam a representar um terço da amostra (27,9%).

Ainda assim, podemos dizer que os dados relativos à origem geográfica confirmam a tendência para uma frequente seleção da elite administrativa entre pessoas nascidas no distrito de Lisboa, embora menos agora do que há 20 anos: 33,3% contra 44,9%.

A persistência relativa do peso de Lisboa mantém-se ainda assim como um dado relevante do ponto de vista da igualdade de oportunidades no acesso a cargos de topo, sendo de notar que, em 1981, quando já alguns dos atuais dirigentes haviam iniciado ou estavam prestes a iniciar a sua carreira profissional, o peso de Lisboa no conjunto da população residente em território nacional era de apenas 8,7% (Almeida e Pinto, 2006).

16 Um fenómeno que acompanha a tendência geral de envelhecimento verificada no conjunto da administração pública, onde a idade média também subiu de 43,64 em 2011 para 47,42 anos em 2020 (*Público*, 2022).

Quadro 4 Naturalidade

Naturalidade	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	%	N	%
Lisboa	29	44,9	13	33,3
Antigas colónias	7	10,8	4	10,3
Coimbra	5	7,7	2	5,1
Porto	4	6,2	4	10,3
Bragança	3	4,6	2	5,1
Santarém	3	4,6	1	2,6
Restantes distritos e regiões autónomas*	14	21,5	13	33,3
Total	65	100,0	39	100,0

* Nota: não se incluem no quadro mais distritos porque em nenhum caso chegam individualmente aos 4%.
Fonte: elaboração própria do autor.

A moderação do fator Lisboa parece ter-se acentuado com os governos Barroso e depois Sócrates, já que para todo o período de 1999 a 2009 a percentagem de lisboetas havia caído para os 35,1% (Nunes, 2012).¹⁷

Contudo, se juntarmos os dirigentes com origens em Lisboa aos que nasceram no distrito do Porto, ficamos nos dois momentos (1999-2002; 2019-2022) com cerca de metade do total dos dirigentes, portanto acima do peso populacional dos dois distritos no conjunto nacional.¹⁸

A par da presença desproporcional de lisboetas e do somatório Lisboa+Porto, regista-se ainda uma sobre-representação de Castelo Branco, Coimbra e Santarém, distritos menos dinâmicos do ponto de vista económico, em contraste com os distritos do norte litoral.

Como já notámos em estudos anteriores (Nunes, 2003), este dado é particularmente significativo, 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 (dominada por diferentes segmentos da burguesia), não correspondia ao nível de desenvolvimento económico dos distritos de origem, mas sim a uma estratégia pessoal face às oportunidades que os distritos proporcionam.¹⁹

Note-se que distritos mais populosos e industrializados, ou com universidades mais recentes, como Aveiro e Braga, estão claramente sub-representados face àqueles cujas oportunidades no sector privado são relativamente menores, como

17 Este gradual reforço da representatividade regional aproxima agora a elite administrativa daquilo que se conhece acerca das origens geográficas da elite ministerial: 32,9% dos ministros da democracia nasceram em Lisboa (Almeida e Pinto, 2006: 36).

18 Para o ano de 1983, Hermano Carmo (1987) concluiu que metade dos dirigentes por si selecionados, eram naturais de Lisboa e Porto.

19 Hermínio Martins (1998: 107) fala-nos de um fenómeno sugestivo: o da circulação durante a ditadura entre os filhos de funcionários públicos que voltam à terra e os filhos de proprietários rurais que vão para a função pública, explicando-se assim a preferência destes grupos sociais pelo estudo do Direito e da Agronomia.

os referidos distritos de Bragança e Santarém, ou onde já exista uma cultura universitária consolidada há muito mais tempo, como Coimbra.

A este respeito, é impossível não recordar o que nos sugeria Tavares de Almeida sobre as oportunidades que Lisboa gerava para quem quisesse ter uma carreira no estado durante o período da Regeneração liberal: nascer e viver em Lisboa afigurava-se como a situação ideal para estabelecer as redes sociais e políticas necessárias ao acesso a altos cargos no estado (Almeida, 2005: 444). São legados que se mantêm algo presentes.

Refira-se também, a este propósito, que um dos antigos membros do governo entrevistados se confessava aliviado por ter nascido e vivido em Lisboa. Sentia-se em vantagem face aos seus colegas que vinham de outras partes do país, onde as “forças vivas”, nomeadamente das estruturas partidárias locais, faziam sentir a sua presença com muito maior força e insistência: “O facto de ser de Lisboa dava-me liberdade e distância em relação às reivindicações locais, por comparação com outros membros do governo que conheci e que vinham de outras regiões do país” (Nunes, 2012: 144).

Analisada a origem geográfica, tentemos agora uma aproximação à questão da origem social da elite administrativa portuguesa.

A partir da leitura dos seus currículos, ficamos a conhecer a idade e sabemos que são obrigatoriamente pessoas (no mínimo) licenciadas. Estas são informações relevantes do ponto de vista da abordagem à questão da origem social dos dirigentes, pois como lembram Tavares de Almeida e Costa Pinto, a propósito da elite ministerial, “é indiscutível que as qualificações escolares têm atuado como um poderoso mecanismo social de restrição do campo de recrutamento da elite” (2006: 37).

Deste modo, tendo em conta que a esmagadora maioria dos dirigentes se concentra sempre na faixa etária dos 40 aos 60 anos, podemos estimar que a grande maioria dos dirigentes do XIV Governo Constitucional se terá licenciado entre as décadas de 1970 e 80 e que, no caso do XXII Governo Constitucional, a passagem pela universidade ter-se-á verificado essencialmente entre as décadas de 1980 e 90.

Temos disponíveis estudos sobre a origem social da população universitária relativos à primeira metade da década de 1960 (Nunes, 1970) e à segunda metade da década de 1980 (Machado *et al.*, 1995). Considerando o que esses dados nos dizem acerca das origens sociais da população universitária à época, será de admitir que a esmagadora maioria dos dirigentes provirá dos estratos médios-superiores,²⁰ para utilizar as categorias de Sedas Nunes (1970: 669), e da média burguesia e da pequena-burguesia técnica e de enquadramento, recorrendo agora à terminologia de António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida, para analisar a população universitária da segunda metade da década de 1980 (1990: 195).

Note-se, contudo que, nos anos de 1960, o peso destas camadas médias e superiores no conjunto da população era ainda bastante reduzido, ao contrário do

20 84,1% dos estudantes universitários 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.

que sucede a partir dos anos 80 e 90: não ultrapassava então os 12,5% (Estanque, 2012: 60). O que nos pode sugerir, uma vez mais, a existência de uma tendência para o gradual alargamento das oportunidades de acesso a este tipo de cargos de poder ao longo do período aqui em análise.

Ao mesmo tempo, devemos olhar para o sistema universitário também enquanto espaço de criação de redes de socialização e solidariedade que se prolongam ao longo da vida, por vezes com uma dimensão interclassista, principalmente à medida que o acesso ao ensino superior se vai democratizando (Costa, Machado e Almeida, 1990: 198).

Ou seja, não devemos descartar a hipótese de que, além da origem social, também as redes que se estabelecem no ensino superior estarão a atuar como filtro nas escolhas que se fazem mais tarde, quando alguém chega a cargos de decisão política.

É isso mesmo que nos confirmaram alguns membros do governo que exerceram funções entre 1999 e 2009. As redes que se estabelecem na universidade, uma fonte privilegiada de recrutamento de ministros (Almeida e Pinto, 2006), também funcionam para a elite administrativa: “colegas de trabalho, ex-alunos — o recrutamento é feito aí” (Nunes, 2012: 145). Outro exemplo de uma leitura deste tipo: “A verdade é que as pessoas pensam sempre primeiro nas pessoas de quem são mais íntimas ou mais próximas. E não têm de ser próximas no partido, pode ser uma confiança que vem dos bancos da escola” (Nunes, 2012: 145).

Formação académica e profissional

No que se refere à formação académica das elites administrativas, observa-se desde logo uma consolidação reforçada do peso dos licenciados em Direito:²¹ representava um quarto deste universo durante o governo Guterres e representa agora mais de um terço.

Outra área relevante é a das engenharias, embora aí a tendência seja para uma gradual perda de influência: 20,2% no governo Guterres, 16,2% agora, tendo já no governo Sócrates descido para 17,7% (Nunes, 2012).

Já a influência das ciências económicas mantém-se perfeitamente estável: precisamente a mesma percentagem 20 anos depois, após anos de significativo crescimento — 24,6% no governo Barroso e depois 35,4% no governo Sócrates.

Entre a elite ministerial, observava-se para o conjunto do período democrático que a distribuição não era substancialmente diferente: também aí as áreas de estudos universitários com maior peso são o Direito, as Engenharias e a Economia (Almeida e Pinto, 2006).²² Mais um sinal de que as afinidades universitárias se mantêm ativas ao longo da vida política e profissional.

É evidente que o peso do Direito é hoje menos relevante do que era durante a segunda metade do século XIX ou mesmo na primeira metade do século XX: por exemplo, a elite administrativa da Regeneração era composta em 60% dos casos por juristas

21 Uma tendência que já vem pelo menos dos anos 80 (Carmo, 1987).

22 Por exemplo, entre 1976 e 1999, 20,6% dos ministros eram licenciados em Economia, 29,3% em Engenharia e 35,6% em Direito (Almeida e Pinto, 2006: 38).

Quadro 5 Licenciatura

Licenciatura	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	%	N	%
Direito	53	29,0	47	36,1
Engenharias	34	22,7	21	16,2
Ciências económicas	31	21,5	28	21,5
Humanidades	25	13,7	9	6,9
Ciências sociais e políticas	16	9,8	11	8,5
Medicina	9	4,9	9	6,9
Outras	11	6,8	5	3,8
Total	163	100,0	130	100,0

Fonte: elaboração própria do autor.

(Pinto, 2001; Almeida, 2005). Este peso esmagador do Direito explicava-se pelo prestígio social da profissão de jurista e por este curso apresentar à época “vantagens consideráveis para o prosseguimento com êxito das carreiras da administração pública e da política” (Gonçalves, 1991: 119-120).

A segunda metade do século XX fora, no entanto, marcada por uma forte viragem industrialista que implicou um aumento da procura e das ofertas formativas nas engenharias e ciências económicas (Gonçalves, 1991), que se refletiu depois nos perfis dos dirigentes em funções na primeira década deste século (Nunes, 2012).

O que se terá passado na última década para assistirmos a tamanha travagem na tendência para o crescimento das ciências económicas e das engenharias enquanto áreas privilegiadas de recrutamento da elite administrativa?

Há que verificar em estudos posteriores se esta travagem veio para ficar. Nesse caso, não serão de descartar duas hipóteses explicativas: o reforço do peso das mulheres pode ter trazido consigo um reforço do Direito e das Ciências Sociais (áreas onde as mulheres têm estado mais presentes); outra explicação pode estar no facto de o estatuto remuneratório dos cargos dirigentes da administração pública ser muito menos competitivo do que os que se praticam no sector privado, onde a procura de licenciados em economia, e especialmente gestão de empresas e engenharia é bastante valorizada.²³

Importa ainda ver como evoluiu o peso relativo das diferentes instituições de ensino superior na formação dos quadros superiores do estado português.

Deste ponto de vista, não deixa de ser assinalável o reforço do papel da Faculdade de Direito de Lisboa, especialmente se pensarmos que nas últimas décadas surgiram novas faculdades de Direito pelo país, e mesmo em Lisboa.

Depois, em coerência com a travagem da ascensão das engenharias e das ciências económicas, assistimos a uma relativa queda do peso dos licenciados pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e pelo Instituto Superior Técnico

23 É o que já concluíam Campos e Pereira (2009), ainda antes das medidas do programa de ajustamento económico e financeiro executadas a partir de 2011.

Quadro 6 Instituições de ensino superior

Instituições universitárias	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	%	N	%
Faculdade de Direito de Lisboa	26	16,5	25	21,9
ISEG	21	13,3	13	10,2
Universidade de Coimbra	21	13,3	14	10,9
Faculdade de Letras de Lisboa	21	13,3	3	2,3
Instituto Superior Técnico	12	7,6	6	4,7
Universidade do Porto	11	7,0	5	3,9
Faculdade de Ciências de Lisboa	7	4,4	2	1,6
ISCSP	6	4,0	2	1,6
Medicina UL	5	3,2	3	2,3
Arquitetura UL	5	3,2	0	0,0
Instituto Superior de Agronomia	4	2,5	2	1,6
Outras	19	11,7	53	41,4
Total	158	100,0	128	100,0

Fonte: elaboração própria do autor.

(IST) na comparação entre 2000 e 2020, tendo a presença do ISEG no total dos diretores-gerais atingido os 23,2% durante governo Sócrates e o IST os 16,0% no governo PSD/CDS (2002-2005).

Temos ainda influências específicas de certos cursos superiores em certos ministérios. Sem surpresas, nota-se, mesmo durante o recente XXII Governo Constitucional, o “corporativismo” a funcionar ainda na Saúde, onde metade dos diretores-gerais são médicos de formação;²⁴ na Agricultura, onde metade dos diretores-gerais tem formação em engenharia agrónomica; ou no Trabalho e Solidariedade Social, onde se concentram praticamente metade dos diretores-gerais licenciados em ciências sociais e políticas.

Os próprios ministros entrevistados apercebem-se da influência diferenciada das instituições universitárias e da coesão e solidariedade geracional que isso gera entre os dirigentes de determinados ministérios e, dentro dos ministérios, entre dirigentes de determinadas áreas. Atente-se no que nos conta, por exemplo, um antigo ministro do Trabalho: a propósito de carreiras, “havia claramente áreas com afinidades bem definidas. Por exemplo, pessoas formadas no ISCSP na segurança social, pessoas formadas no ISEG na área dos estudos, estatísticas e planeamento e o caso das assistentes sociais na ação social” (Nunes, 2012: 152).

Por outro lado, a par da possível seletividade social, que referimos atrás, temos aqui de novo em pleno funcionamento uma significativa seletividade geográfica, isto é, mais um indicador da relevância de se nascer e — neste caso — viver ou estudar em Lisboa para aceder a cargos de topo no estado (normalmente sediados na capital administrativa do país): apesar de terem uma dimensão bem menor do que as Universidades de Coimbra e Porto no seu conjunto, vimos no quadro 6 que, quer há 20 anos quer agora, três das quatro instituições universitárias mais frequentadas pelos dirigentes da administração do estado têm sede na capital, e que

24 37,5% durante o XIV Governo Constitucional.

mesmo atualmente mais de metade dos percursos escolares passaram por instituições que funcionam em Lisboa.

Ou seja: a distribuição regional das instituições universitárias parece ser ainda mais desigual que a origem regional dos licenciados,²⁵ algo já notado por Hermínio Martins para o período da ditadura (1998: 119).

Era expectável que a criação mais recente de institutos politécnicos e instituições universitárias (incluindo privadas) em vários pontos do país viesse a mudar este estado de coisas, tendo em conta que muitos dos atuais dirigentes de topo da função pública, mesmo que relativamente envelhecidos, já se terão licenciado durante ou mesmo depois dessas transformações no ensino superior, operadas a partir da segunda metade da década de 1980.

E de facto o mesmo quadro 6 mostra-nos que mais de 40% dos atuais dirigentes de topo já passaram por outras instituições de ensino superior, que não aquelas que dominavam o panorama na viragem do século: representam, mais exatamente, 41,4% dos casos.

Isto sugere-nos um certo impacto do reforço da pluralidade institucional e geográfica na oferta de ensino superior ao nível dos percursos dos dirigentes da administração do estado, e convida-nos, evidentemente, a perceber quais são essas novas instituições de ensino superior que estão hoje a formar quase metade dos diretores-gerais, em contraste com o que se passava há 20 anos.

Sem contrariar essa maior diversidade de percursos, o atual quadro mostra-nos, ainda assim, a persistência da referida seletividade regional: nesses 53 casos de dirigentes do XXII Governo Constitucional que passaram por “outras” instituições na sua formação superior, 31 identificam-nas nos seus currículos. Deses 31 casos identificados, 24 continuam a dizer respeito a instituições de ensino superior que funcionam totalmente ou em grande medida em Lisboa: Universidade Católica Portuguesa (13 casos, 10,2%) e outros estabelecimentos privados ou cooperativos (8 casos); Universidade Nova de Lisboa (6 casos, 4,7%) e ISCTE, para já não falarmos das instituições de ensino superior militar ou policial, com algum relevo na Administração Interna e na Defesa Nacional (5 casos).

A par do peso do Direito e do nascimento ou estudo em Lisboa, há outra característica que, aparentemente, se mantém:²⁶ o peso dos professores universitários verificado na elite do salazarismo (Pinto, 2001) ainda persiste, não só no governo (Almeida e Pinto, 2006) como, em parte, na própria administração do estado.

Nas respostas dos entrevistados é frequente a referência à universidade como campo de recrutamento privilegiado. Como bem nos lembra um antigo ministro professor universitário, “Algumas escolhas resultaram do conhecimento do trabalho académico... A academia continuava a ser uma importante fonte de recrutamento” (Nunes, 2012: 155).

25 Por exemplo, no ano letivo de 1966/67, Lisboa revelava um número de alunos 2,3 vezes superior ao de Coimbra e 3,1 vezes mais alto do que o Porto, representando 57% do total do mundo universitário português (A. S. Nunes, 1968: 304).

26 Note-se que durante a Regeneração a presença de professores era menor, pelo menos na elite administrativa: 11,6% dos diretores-gerais eram, à época (1951-1910), professores (Almeida, 2005: 451).

Quadro 7 Docência e qualificações

Docência e qualificações	XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
	N	%	N	%
É ou foi docente do ensino superior	80	43,5	39	27,9
Tem pós-graduação ou mestrado	70	38,2	97	69,3
Tem doutoramento	25	13,6	27	19,3

Fonte: elaboração própria do autor.

Para além do peso histórico e atual dos professores na elite ministerial, há outro fator que pode ajudar a explicar a significativa presença de docentes no topo da administração, que se prende com o facto de o problema remuneratório não se colocar quando se trata de requisitar quadros dentro da administração pública — especialmente professores de carreira que podem acumular os rendimentos do cargo dirigente com o regime da dedicação exclusiva.

No entanto, temos de reconhecer que é visível nas últimas décadas uma tendência para o peso dos professores diminuir — esse peso caiu cerca de 15 pontos percentuais em 20 anos. Estamos hoje, portanto, um pouco mais longe do “império do professor” ou da “osmose político-académica” que caracterizava historicamente a elite política e administrativa desde o Estado Novo (Pinto, 2001, 2012 e 2020; Nunes, 2003; Teixeira, 2010).

Regista-se, apesar disso, e ao longo do mesmo período um assinalável reforço das qualificações académicas do pessoal dirigente de topo, que acompanha tendência semelhante na administração pública.²⁷

Como se pôde ver no quadro 7, a percentagem de dirigentes de topo com pós-graduações ou mestrado praticamente duplicou nos últimos 20 anos, tendo a percentagem de doutorados crescido, apesar do peso dos docentes do ensino superior já não ser tão frequente hoje como no início do século, o que é porventura mais um sinal do reforço das qualificações académicas da população portuguesa e de segmentação e autonomia das diferentes componentes das elites portuguesas, que contrastam um pouco com o que se passava durante o período da ditadura e mesmo já durante as primeiras décadas da democracia.

Estamos, pois, cada vez mais, perante uma elite bastante qualificada do ponto de vista académico, muito diferente do perfil dos dirigentes intermédios do estado na fase inicial da democracia.²⁸

No entanto, as referências às qualificações académicas nem sempre são acompanhadas por informações curriculares acerca do seu percurso formativo ao longo

27 Mais de metade (54,3%) dos funcionários públicos tem o ensino superior concluído, percentagem que sobe para 60,2% na administração central (Público, 2022).

28 No início da década de 1980 um terço do conjunto dos dirigentes da administração pública não tinha sequer licenciatura (Carmo, 1987: 319). Entre os quadros do estado em geral, a presença de licenciados era ainda menos expressiva: em finais dos anos 50 apenas 5,8% detinham um grau do ensino superior (Gonçalves, 1991: 119).

Quadro 8 Formação avançada no INA

XIV Governo Constitucional		XXII Governo Constitucional	
N	%	N	%
13	7,0	30	21,4

Fonte: elaboração própria do autor.

da carreira. Quando isso sucede, é mais frequente a referência às áreas temáticas do que às entidades responsáveis pelos cursos de formação profissional. Será, por isso, legítimo discutir se as elevadas qualificações académicas serão sempre acompanhadas por competências em gestão pública.²⁹

De facto, só agora o Instituto Nacional de Administração (INA) parece estar a assumir o papel que lhe fora destinado na formação em gestão dos quadros e dirigentes da administração pública. Não será fruto do acaso o contraste entre 1999-2002 e 2019-2022, revelado no quadro 8; é que, entretanto, foi aprovada a obrigatoriedade legal de frequência de cursos do INA para se aceder a cargos dirigentes intermédios,³⁰ etapa habitual do *cursus honorum* dos diretores-gerais.

Com efeito, muitos quadros técnicos do estado viram-se a partir de então obrigados a frequentar (e a valorizar nos seus currículos) esses cursos, para poderem aspirar a cargos dirigentes;³¹ e muitos dos atuais dirigentes de topo passaram antes por cargos de nível intermédio e por esses cursos de formação obrigatórios, entretanto alargados ao universo dos dirigentes de topo.³²

Conclusões

As mudanças que atravessaram a sociedade portuguesa nas últimas duas décadas tiveram impacto, como não poderia deixar de ser, nos padrões de recrutamento da elite administrativa.

Temos hoje uma maior igualdade de acesso entre homens e mulheres aos cargos de topo da administração pública, porventura ajudados pelos incentivos legais

29 A questão, aliás, está longe de ser nova. Já em finais dos anos 60, um alto funcionário do estado se interrogava acerca da eficácia de se recrutar dirigentes que contam apenas com a formação intelectual do ensino superior, admitindo a necessidade de se criar uma escola formação em administração pública, à semelhança do que existia em França e mesmo em Espanha (Pinto, 1968).

30 A obrigatoriedade de aprovação em curso de formação do INA (ou reconhecido pelo INA) foi consagrada pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro. Muitos quadros técnicos do estado viram-se assim obrigados a frequentar (e a valorizar nos seus currículos) esses cursos, para poderem aspirar a cargos dirigentes.

31 Note-se que logo entre o Governo Barroso e o Governo Sócrates as referências à frequência de cursos do INA dispararam de 3% para 23,1%, precisamente logo após a adoção da referida mudança legislativa (Nunes, 2012: 158).

32 Decreto-Lei n.º 86-A/2016, de 29 de dezembro, que define o regime da formação profissional na Administração Pública.

referidos;³³ a tendência geral para o envelhecimento da população e do próprio funcionalismo do estado refletiu-se na composição etária deste grupo dirigente; a centralidade de Lisboa enfraqueceu um pouco quando olhamos para as suas origens universitárias e especialmente geográficas; a diversificação da oferta no ensino superior refletiu-se numa maior pluralidade de percursos académicos; e o reforço das qualificações da população portuguesa e da administração pública em geral foi acompanhado pelo reforço das competências em gestão pública e das qualificações académicas das pessoas que ocupam os cargos de direção superior, bastante acima aliás das competências e qualificações médias nacional e estatal (*Público*, 2022).

O reforço significativo da presença de mulheres e de dirigentes que frequentaram os cursos do INA não poderá deixar de ser associado aos incentivos legislativos entretanto aprovados, e a que fizemos referência.

Por outro lado, há legados históricos que persistem e que até se intensificaram nos últimos 10, 20 anos. Desde logo, a dificuldade das mulheres em acederem a cargos de chefia nalguns dos ministérios que executam as funções de soberania do estado: à cabeça, Defesa Nacional, Negócios Estrangeiros e Administração Interna.

Ao mesmo tempo, prevalece e intensifica-se a prevalência do critério experiência em detrimento da aposta na renovação e rejuvenescimento do pessoal dirigente de topo, que chega a estes cargos muitas vezes já na fase final da carreira.

É igualmente surpreendente a recuperação de influência do Direito depois de décadas de progressiva partilha de palco com outras áreas consideradas mais relevantes para a moderna gestão pública. Isto é algo que poderá estar associado ao crescente recrutamento de mulheres (que continuam a enfrentar bloqueios culturais e sociais no acesso às licenciaturas de Engenharia e Gestão) ou até à queda do prémio remuneratório associado a estas funções dirigentes no estado.

A sobreposição entre carreiras académicas e dirigentes no estado continua a registar níveis significativos, embora com tendência de queda, o que faz adivinhar uma progressiva autonomização (profissionalização, especialização) dos diferentes segmentos (académicos, políticos, administrativos) das elites portuguesas.

Finalmente, a diversificação dos percursos ao nível dos estudos superiores não significará à partida uma diversificação territorial ou uma maior desconcentração das fontes de recrutamento, já que muitas das escolas de formação emergentes continuam a ter sede em Lisboa.

Referências bibliográficas

Aberbach, Joel, *et al.* (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

33 Legislação sobre paridade na Assembleia da República (Lei n.º 1/2019 de 29 de março) e representação equilibrada na administração pública (Lei n.º 26/2019, de 28 de março).

- Almeida, Pedro Tavares de (1995), "A construção do Estado liberal: elite política e burocracia na Regeneração", Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, tese de doutoramento em Sociologia Política.
- Almeida, Pedro Tavares de (2005), "The Portuguese administrative elite, 1951-1910", *Revista de História das Ideias, Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra*, 26, pp. 439-462.
- Almeida, Pedro Tavares de (2007), "A burocracia do Estado no Portugal Liberal (2.^a metade do século XIX)", em Pedro Tavares de Almeida e Rui Branco (coords.), *Burocracia, Estado e Território*, Lisboa, Livros Horizonte, pp. 53-79.
- Almeida, Pedro Tavares, e António Costa Pinto (2006), "Os ministros portugueses, 1951-1999: perfil social e carreira política", em Pedro Tavares de Almeida *et al.*, *Quem Governa a Europa do Sul?*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 19-58.
- Armstrong, John (1973), *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press.
- Bilhim, João (2014), "Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo", *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 28, pp. 11-31.
- Campos, Maria Manuel, e Manuel Coutinho Pereira (2009), "Salários e incentivos na administração pública", *Boletim Económico*, verão de 2009, Lisboa, Banco de Portugal, pp. 61-83.
- Carapinheiro, Graça, e Maria de Lurdes Rodrigues (1998), "Profissões: protagonismos e estratégias", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Celta, pp. 147-165.
- Carmo, Hermano (1987), *Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal. Contribuição para o Seu Estudo*, Lisboa, ISCSP.
- Charle, Christophe (2001), "Prosopography", em Neil Smelser e Paul Baltes (orgs.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier Science, pp. 12.236-12.241.
- Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado, e João Ferreira de Almeida (1990), "Estudantes e amigos — trajetórias de classe e redes de sociabilidade", *Análise Social*, XXV (105-106), pp. 193-221.
- Estanque, Elísio (2012), *A Classe Média. Ascensão e Declínio*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ferraz, David (2020), "Administração (a)política: o retrato e os fatores de seleção do dirigente público". *Revista de Administração Pública*, 54 (5), 1166-1187.
- Freire, André (2001), *Recrutamento Parlamentar. Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE.
- Gonçalves, Carlos (1991), "A construção social dos quadros nos anos 60: algumas perspectivas de análise", *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 1, pp. 101-164.
- Machado, Fernando Luís, *et al.* (1995), "Origens sociais e estratificação dos cientistas", em Jorge Correia Jesuino (coord.), *A Comunidade Científica Portuguesa nos Finais do Século XX. Comportamentos, Atitudes e Expectativas*, Oeiras, Celta, pp. 109-134.
- Martins, Hermínio (1998), *Classe, Status e Poder*, Lisboa, ICS.

- Nunes, Adérito Sedas (1968), "A população universitária portuguesa: uma análise preliminar", *Análise Social*, VI (22-23-24), pp. 295-385.
- Nunes, Adérito Sedas (1970), "A universidade no sistema social português", *Análise Social*, VIII (32), pp. 646-707.
- Nunes, Filipe (2003), "Os directores-gerais: perfil social e político", in António Costa Pinto e André Freire (coords.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta, pp. 97-129.
- Nunes, Filipe (2012), *Os Directores-Gerais. O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Democrático, 1999-2009*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, tese de doutoramento.
- Parrado, Salvador (1996), *Las Élités de la Administración Estatal (1982-1991). Estudio General y Pautas de Reclutamiento*, Sevilha, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Pinto, António Costa (2001), "O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)", in *Análise Social*, XXXV (157), pp. 1055-1076.
- Pinto, António Costa (2012), *Governar em Ditadura. Elites e Decisão Política nas Ditaduras da Era do Fascismo*, Lisboa, ICS.
- Pinto, António Costa (2020) (org.), "A elite ministerial da democracia portuguesa: entre políticos e tecnocratas", in Rui Branco e Tiago Fernandes (coords.), *45 anos de Democracia em Portugal*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 143-161.
- Pinto, Francisco de Paula Leite (1968), "O papel da universidade na formação dos dirigentes", *Análise Social*, VI (22-23-24), pp. 599-638.
- Portugal (2013), *Análise da Evolução das Estruturas da Administração Central Portuguesa Decorrente do PRACE e do PREMAC*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Público* (2022), "Quem são e quanto ganham os funcionários públicos em Portugal?", 11 de junho de 2022.
- Putnam, Robert (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Nova Jérсия, Prentice-Hall.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (1993), "A situação dos engenheiros em Portugal entre 1972-1991", *Organizações e Trabalho*, 9-10, pp. 117-139.
- Silva, Patrícia, e Carlos Jalali (2016), "Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal", *Análise Social*, 220 (3): pp. 630-656.
- Silveira, Pedro (2021), *Os Secretários de Estado. Conflito e Liderança no Ministério*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Suleiman, Ezra (1979), *Les Elites en France: Grands Corps et Grandes Ecoles*, Paris, Seuil.
- Teixeira, Carla Cardoso (2010), *Administração e Política. Os Limites da Coexistência*, Lisboa, ISCTE, dissertação de doutoramento em Sociologia.
- Viegas, José Manuel Leite, e Sérgio Faria (1999), *As Mulheres na Política*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Vincent, Marie-Bénédicte (2006), *Serviteurs de l'Etat. Les Elites Administratives en Prusse de 1871 à 1933*, Paris, Belin.

Legislação

Lei 262/88, de 23 de julho.
Lei n.º 13/97, de 23 de maio.
Lei n.º 49/99, de 22 de junho.
Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.
Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto.
Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.
Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro.
Decreto-Lei n.º 86-A/2016, de 29 de dezembro.
Lei n.º 26/2019, de 28 de março.
Lei n.º 1/2019, de 29 de março.

Filipe Nunes. Politólogo. Instituto da Defesa Nacional.

E-mail: f.abreu.nunes@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6153-2981>

Contribuições para o artigo: concetualização, metodologia, investigação e redação do original.

Receção: 01/02/2023 Aprovação: 11/04/2023