

Não julgue um livro pela capa

*Todas as nomeações são iguais. Mas cada nomeação torna-se relevante à sua maneira e pelos seus próprios motivos. À vista desarmada, as nomeações são, realmente, todas iguais. Pelo menos, se nos deixarmos ficar pelos títulos de notícias, mais e menos recentes. «Jobs for the boys». «A dança das cadeiras». «Boycracia». «Assalto ao Estado». Estes títulos têm em comum o facto de atribuírem uma conotação negativa às nomeações. De forma geral, sinalizam a existência de favoritismo concedido a amigos, a familiares, a conhecidos — ou, se preferir, aos *boys* (e *girls*) dos partidos — a quem os políticos oferecem empregos na administração pública.*

A intervenção partidária na nomeação de dirigentes para a administração pública é amplamente contestada, e é considerada um dos principais vilões da governação. Os comentários nos jornais *online* podem ser um espaço pouco recomendável, mas são um termómetro perfeito desta questão. Qualquer notícia sobre nomeações — independentemente das linhas editoriais dos jornais — tende a ser inundada de observações sobre a ocupação ou captura das estruturas do Estado pelos partidos políticos. E se já sabíamos que, para boa parte das pessoas, os partidos são todos iguais, são poucas as que identificam traços distintos nas nomeações.

Assim, as nomeações são vistas como sintoma de uma máquina estatal com problemas de saúde: uma estrutura ampla, com reduzida capacidade e competência e, inversamente, elevados níveis de politização e partidarização. Se pudermos utilizar uma metáfora da saúde, poderíamos dizer que as nomeações para a administração pública são como o colesterol elevado: um factor de risco para o bom funcionamento do coração da máquina administrativa. Contudo, como a investigação médica tem demonstrado, o colesterol não é necessariamente mau.

O cientista político E. E. Schattschneider defendeu, na sua famosa obra *Party Government* (1942), que a democracia representativa deve a sua existência aos partidos políticos. Os partidos mobilizam o eleitorado, a quem apresentam alternativas políticas. Além disso, agregam e representam os interesses da sociedade, procurando convertê-los em decisões políticas. A legitimidade do sistema democrático assenta na premissa de que as funções de decisão e de implementação de políticas são controladas por partidos políticos que foram escolhidos pelo eleitorado. Sem esta ligação, o funcionamento eficiente da democracia representativa enfrentaria consideráveis dificuldades. Neste contexto, as nomeações para a administração pública são um mecanismo essencial do processo de delegação de competências entre os partidos e a administração pública. As nomeações são um instrumento crucial no funcionamento da estrutura do Estado, ao permitirem articular as preferências políticas das estruturas governamentais com as da máquina administrativa responsável pela sua implementação.

Os problemas políticos contemporâneos exigem uma administração pública competente, legítima e profissionalizada, ao passo que a polarização política e partidária e a mediação dos temas impelem partidos e políticos a procurar actores em quem possam depositar a sua confiança e lealdade políticas. Assim, é difícil encontrarmos um contexto democrático em que os actores políticos não procuram controlar a administração pública, socorrendo-se das nomeações.

Embora, do ponto de vista formal, todas as nomeações sejam iguais, é nas suas motivações e nas funções a que estão associadas — nem sempre totalmente visíveis a olho nu — que reside a diferença fundamental que este ensaio pretende explorar.

Não julgue, assim, o livro pela capa — nem as nomeações pelas gordas dos jornais. Contudo, se a capa deste ensaio trouxe até aqui, percorra as páginas que se seguem. Nelas procuraremos contribuir para clarificar o papel das nomeações quer para os partidos políticos, quer para os processos de delegação de competências entre os partidos no governo e a administração pública. Além de identificar as suas duas faces no funcionamento da máquina administrativa, procuraremos demonstrar que este não é um dilema nacional — embora possam existir traços culturais, históricos e institucionais que tornem Portugal mais permeável à influência partidária nas nomeações. A apresentação das faces das nomeações é ilustrada com alguns exemplos. As breves páginas deste ensaio rapidamente se esgotariam se nos pudessemos alongar nos exemplos. É importante esclarecer que estes exemplos não pretendem vincular qualquer partido ou indivíduo a uma das faces das nomeações,

nem fazer qualquer juízo quanto aos processos específicos em que se envolvem. Contudo, ajudam a demonstrar as diferentes variantes que as nomeações podem desempenhar mesmo quanto atentamos na face das nomeações que ocorre na sombra.

O ensaio termina com a discussão das consequências das nomeações para o funcionamento de administração pública, governos, partidos e eleitorado e apresenta os três verbos que prometem debater estratégias para conter os efeitos negativos da politização: *limitar*, *melhorar* e *exigir*.

Antes, porém, de me aventurar nestes desafios, devo *nomear* algumas pessoas pelo seu contributo. Em primeiro lugar, agradeço à Fundação Francisco Manuel dos Santos e, em particular, ao António Araújo, por ter aceitado este desafio — tornar mais claros os mecanismos e as motivações associadas às nomeações — e por ter confiado nas minhas mãos para escrever este ensaio. A minha gratidão estende-se, ainda, aos meus colegas da Universidade de Aveiro, casa que me acolheu enquanto escrevia este volume e onde sempre tive espaço para discutir ideias. Em particular, tenho de agradecer ao Carlos Jalali, pela leitura atenta e crítica da primeira versão deste ensaio. Também estou grata pelos contributos do Filipe Teles, da Edna Costa e do Tiago Silva, que em tanto melhoraram este ensaio. Quaisquer erros e omissões são, naturalmente, da minha responsabilidade. Por fim, tenho de *nomear*, a tempo inteiro e por tempo indeterminado, o Paulo, o Pedro e a Beatriz, para a importante função de meus «vivos pilares». A eles, dedico este ensaio.