

POLICY BRIEF

n.º 3

Uma reforma da Administração Pública centrada na gestão

Maria Augusta Fernandes augusta.fernandes@sapo.pt

Introdução

A tomada de posse do XXI Governo Constitucional e a atual discussão pública do Programa Nacional de Reformas podem ser vistas como uma oportunidade para, com ampla participação, se repensar a Administração Pública. Foi neste ambiente que o presente texto germinou.

Neste quadro, em termos organizacionais, a pergunta: há condições especiais, favoráveis, para se lançar uma verdadeira reforma da Administração Pública enquanto Aparelho Estatal admitindo que, embora tenha havido progressos, a ambicionada reforma ainda não foi conseguida? Olhando à volta, em termos do passado, do presente e do futuro, perante o que foi sendo institucionalizado, praticado, e ao que emerge, da Assembleia da República¹ e do Governo diferentes interessados esperarão novos processos de trabalho que levem nomeadamente a um conjunto de medidas de política orientadas estrategicamente, ou seja, global, integrada, e a prazo, para a desejada reforma da Administração Pública. Do século XXI.

E sublinhe-se Administração Pública, entendida como o conjunto dos serviços, seguindo-se os que consideram que a reforma do Estado é coisa diferente embora se intercetem. A teoria, a técnica e a prática – as boas práticas – levam-nos a sugerir que se decida por um foco novo, a reforma centrada nos organismos, isto é, nas organizações públicas, e na ótica da gestão – algo que verdadeiramente nunca aconteceu de forma assumida e massiva embora haja momentos em que o discurso passou por aí. Todavia, o óbvio: é lá, nas organizações, que tudo acontece. E não numa Administração Pública abstrata, sem rosto, mas onde tantas mudanças foram lançadas, abandonadas, recomeçadas, num eterno retorno, quantas vezes a chegarem aos organismos mecanicamente, impondo padrões sem aderência às diversas realidades.

As outras abordagens, as frequentes, particularmente as de teor macro, continuam indispensáveis, assentes na economia, na ciência política, no direito, na sociologia, entre outras. A gestão precisa delas. Aliás, são interdependentes, precisam umas das outras, o que não significa que se confundam.

¹ Exemplo: [Resolução da Assembleia da República n.º 31/2014 de 11 de abril de 2014](#), que «Recomenda ao Governo que proceda à implementação de um programa nacional, global e integrado de modernização, simplificação e desburocratização administrativas.»

Hoje a gestão está em perda, por muito que se fale em gestão pública, em administração inteligente, em modernização, e se referenciem equipas e resultados de excelência, que os há. Mas a que custo? Muito do que de bom aconteceu impulsionado pela gestão nem sempre progrediu, acabou por ser afogado pela Administração legalista que nos últimos tempos voltou em todo o seu esplendor.

Em termos académicos, identificar e estudar «más práticas» é capaz de ser caminho para ajudar a dimensionar a situação e como a combater. Ilustre-se a partir do que é de conhecimento público ou de vivência pessoal. Na nomeação de dirigentes em regime de substituição quando passam a ser «casos» argumenta-se com a legalidade ou a falta dela e não com os impactos negativos na gestão, e secundarizam-se os custos financeiros. Quanto aos instrumentos de gestão, nomeadamente planos e relatórios anuais de atividades, plano de prevenção de riscos de gestão, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, obrigatoriamente disponibilizados no *site* das organizações, a contabilidade faz-se em torno do cumprimento da lei, o que é aferido pela existência dos documentos – não se questionando a sua qualidade e o papel que verdadeiramente têm na modernização dos serviços. Para além da questão clássica da assiduidade – desde que se «marque o ponto», a legalidade está garantida, e quantas vezes por aqui se fica descurando-se os resultados que se esperam com a presença, a flexibilização possível, e são ainda tão poucos os que encaram o trabalho feito à distância sem os departamentos a controlar tempo que em nada contribui para a produtividade da Administração.

Por outro lado, salvo as exceções, é reduzido o debate em torno da Administração Pública feito por profissionais da gestão², recorrendo às metodologias que lhe são próprias, no mesmo grau que acontece com outras disciplinas.

Visando-se em particular o universo da Administração Central, de seguida, discutem-se aspetos que, com facilidade, se demonstrará terem de fazer parte da análise prévia a medidas de reforma que não dispensam a gestão.

Reforma da administração, o que quer que isso seja

É um facto, continuamos a ser confrontados com esta expressão ou equivalentes. Ora, a *mudança* não acontece sem que antes se explicita o verdadeiro problema a resolver. Os programas eleitorais, e depois o do Governo, seriam o espaço ideal para se perceber o sentido estratégico da reforma, as suas componentes, os serviços e produtos com impacto na vida concreta das pessoas, os custos, as economias, os calendários, os processos de trabalho. E para compreender a integração de tudo isso, do pensamento à ação.

Vejam-se, por exemplo, o PRACE, o SIMPLEX, o PREMAC, a avaliação do desempenho, as carreiras, as remunerações, a digitalização da memória em papel, os sistemas de informação, nomeadamente da que já nasce digital, os planos de atividade, os relatórios de atividade, os planos anticorrupção, a presença na web, a transparência, a igualdade de género, o «verde», a nomeação dos dirigentes, o sistema de normalização contabilística, a estrutura do Orçamento de Estado, a criação de organismos e a elaboração de orgânicas, etc. serão partes do todo que é a *reforma*.

E onde o encontrar de maneira cristalina, sob diferentes formulações, apenas se indo progressivamente ao pormenor se assim se desejar? A simples existência destas problemáticas e certamente o que já se experimentou pode ser considerado um ponto forte, mas o seu aperfeiçoamento parcelar e avulso confundido com o global é, do nosso ponto de vista, um ponto fraco. O verdadeiro desafio é fazer um diagnóstico com modelos previamente fixados. Por outro lado, a pouca importância que entre nós ainda se atribui à teoria e à técnica não poderá deixar de ser um constrangimento.

Curiosamente, na era da informação e do conhecimento, mas em que a sociedade e as suas organizações se tornaram mais complexas, a visão de conjunto amiúde está ausente, quando muito chega-se a um todo através de um somatório de coisas, e facilmente se fica enredado no detalhe. Comparem-se dois Programas de Governo, o do [III Governo Provisório](#) e o atual ([XXI Governo Constitucional](#)).

Olhando o índice do primeiro, toda uma geração percebe o quadro teórico e técnico subjacente à sua estrutura, o cidadão comum encontrará o que procura nos sete capítulos em que se desdobra, sendo quase intuitivo o seu conteúdo. Lá está o capítulo VI que fixa a reforma como uma política – meio a levar a cabo em função dos objetivos e das políticas – fim.

A lógica interna de um documento destes não pode ser opaca, mas terá de seguir modelos técnicos facilmente descortináveis.

Programa do III Governo Provisório

- I. *Introdução;*
- II. *Condicionantes da Política Económica e Social;*
- III. *Natureza e Objetivos do Plano Económico e de Transição;*
- IV. *Políticas Globais;*
- V. *Políticas Sectoriais;*
- VI. *Administração Pública;*
- VII. *Medidas a Curto Prazo.*

Programa do XXI Governo Constitucional

- I. *Virar a Página da Austeridade, Relançar a Economia e o Emprego;*
- II. *Um Novo Impulso para a Convergência com a Europa;*
- III. *Um Estado Forte, Inteligente e Moderno;*
- IV. *Prioridade às Pessoas;*
- V. *Valorizar o nosso Território;*
- VI. *Prioridade à Inovação;*
- VII. *Mais Coesão, Menos Desigualdade;*
- VIII. *Um Portugal Global.*

Para o que aqui nos interessa, à partida, será o capítulo III a esclarecer-nos sobre a reforma da «Administração Pública» ainda que em torno de «Estado». O seu conteúdo:

1. *Melhorar a qualidade da democracia;*
2. *Governar melhor, governar diferente;*
3. *Garantir a defesa num território alargado;*
4. *Segurança interna e política criminal;*
5. *Agilizar a justiça;*
6. *Fortalecer, simplificar e digitalizar a administração;*
7. *Assegurar a regulação eficaz dos mercados;*
8. *Valorizar a autonomia das regiões autónomas;*
9. *Descentralização, base da reforma do Estado.*

Rapidamente se concluirá que há elementos sobre a reforma disseminados por todo o Programa. Nada que surpreenda, «tudo está em tudo»³, mas isso exige técnica compatível.

Uma nota do Governo de 7 de janeiro de 2016 contribui para melhor se perceber o aqui em causa: [«SIMPLEX 2016 vai privilegiar medidas com impacto real na vida dos cidadãos, empresas e associações»](#). De lá esta passagem:

«O novo SIMPLEX, que é um dos compromissos do XXI Governo para a modernização administrativa do Estado, vai privilegiar a participação dos cidadãos e das empresas na definição de prioridades e na formulação das medidas, através da realização da Volta Nacional SIMPLEX. (...) os cidadãos poderão ainda enviar sugestões através de correio eletrónico ou das redes sociais».

E o comentário que ocorre: não se alude logo ali ao papel dos serviços nem ao dos seus trabalhadores individualmente. Mas não será difícil intuir que há capacidade ociosa que não pode ser negligenciada ainda que nos últimos anos um número significativo de pessoas tenha abandonado a Administração Pública, e deste modo se perdeu um precioso capital de conhecimentos. E para lá dos compromissos, não nos direcionam para «o compromisso» enquanto desígnio que se quer escrutinável.

O conhecimento

Aos olhos da gestão, ao concretizado e ao programado na esfera da reforma do aparelho estatal, para quem aposta na teoria, na técnica e no treino, reconhecem-se défices quanto aos referenciais, e a sua explicitação não é fácil. Identificar o universo das possibilidades conceptuais, das técnicas recomendadas, dos instrumentos, bem como, numa outra ótica, de

autores e obras, é um pressuposto que não pode ser descurado. Ou seja, qualquer estratégia de reforma tem que mostrar os paradigmas por que optou, e defender as metodologias que vai seguir. E para serem aplicadas têm de ser ensinadas e aprendidas. Isto, em si mesmo, é um programa dentro de qualquer reforma.

Em particular, aferir do alinhamento entre o que oferecem os sistemas de ensino regular, e de formação profissional, e as exigências da implementação de reformas afigura-se essencial e porventura tema de investigação futura. Um outro, a potencial neutralização entre si de medidas de reforma. Mais um, sobre a legitimidade e a eficácia de diplomas que se apresentem como autênticos manuais de gestão⁴. Para reforço destas ideias, como ilustração, detenhamo-nos em matérias que, na esfera do conhecimento, merecem ponderação na conceção de uma estratégia para a reforma da administração e que não podem ser desconhecidas dos serviços, nomeadamente dos seus dirigentes, e, mais do que isso, devem fazer parte da *literacia em gestão* para todos.

Em especial, haverá que repensar como e quando os dirigentes obtêm as competências em gestão que os cargos exigem, parecendo pacífico que isso aconteça antes de entrarem em funções, e que seja possibilitado pelo sistema geral de ensino, sem prejuízo da formação ao longo da vida.

A «*National Performance Review*», lançada em 1993, da Administração Clinton, foi um programa conduzido por Al Gore e que ainda hoje

³ Recordamos o ensaio de Maria de Lurdes Pintassilgo, precisamente com o título «Tudo está em Tudo», de novembro de 2003, publicado na revista Visão.

⁴ Um exemplo do que estamos a referir: [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de Abril](#), que «Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação».

é um marco,⁵ porventura, pelo referencial técnico que lhe estava subjacente: «*Reinventing Government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*» (1992), de David Osborne e Ted Gaebler. Sobre ele disse Clinton:

«*Deve ser lido por todo o homem público. Este livro mostra-nos o caminho*».

Facilmente se concluirá que inspirou o SIMPLEX português. Facilmente se constata que ainda hoje há dimensões que não foram bem assimiladas, como a que se refere à Administração ser gerida como uma empresa. Os autores escreveram:

«*Muitas pessoas acreditam que se deve governar como quem gere uma empresa, e que é isso que nós defendemos (...) não é verdade, o governo é uma instituição fundamentalmente diferente de uma empresa*».

Por esta altura, a técnica da Reengenharia, que se desenvolveu no mundo dos negócios, era acolhida com entusiasmo, com destaque para uma das suas palavras-chave: *processo*. E não tardou que a Reengenharia de Processos dos negócios entrasse nas Administrações Públicas, sem se cuidar que o «negócio» devia ter ficado à porta, e que o *processo* valia por si.

Estas técnicas, instrumentos e métodos centram-se na forma de realizar o trabalho, pretendendo ir ao encontro de necessidades imediatas, independentemente das estruturas. Mas, no limite, o processo pode ser a estrutura, o que pode levar a duplicações – problema que persiste.

E desde o século passado até hoje, estas técnicas tiveram de se cruzar com outras e transfigurarem-se em função do progresso das tecnologias de informação e comunicação.

Hoje, na ordem do dia para a gestão das organizações, reflete-se a transformação digital na senda de novos paradigmas: discute-se *Big Data*, a “internet das coisas”, *cloud computing*, 3D, ...

Mostra-se que o digital não é uma coisa à parte, devendo antes estar presente em toda a organização, da estratégia global ao processo operacional mais elementar. Neste quadro, certamente haverá incremento de serviços partilhados e organismos como a ESPAP, globais ou setoriais, serão valorizados. E teremos de assumir que a gestão das organizações está cada vez mais dependente do tratamento de grande volume de dados e confrontada com o problema da seleção do que interessa trabalhando em rede.

Ainda, não deixa de ser preocupante que haja ainda quem, ao falar de reforma da Administração Pública, invoque as maravilhas empresariais quando desde há umas décadas é o conceito de *organização* que prevalece, com a bifurcação inicial em «com fins lucrativos» e «sem fins lucrativos», sendo a organização como sistema aberto um adquirido. E embora «sistema» percorra legislação e documentos institucionais não se trabalha em conformidade, não se percebendo como é que isso pode ser dispensado. Recorra-se a palavras do Professor José Tribolet⁶:

«*Isto implica a existência de um outro nível de Governação Sistémica, acima do de Governação das TIC, com responsabilidades (de governação, entenda-se) sobre a Arquitetura da AP, envolvendo as tipologias das suas estruturas organizacionais, e a articulação e alinhamento das Arquiteturas, da Informação, das Atuações (Serviços) e dos Processos*».

⁵ Um dos seus principais relatórios foi traduzido para português, por José Magalhães, em 1994, com o título «Reinventar a Administração Pública», edição Quetzal.

⁶ Ver o «[Plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC, na Administração Pública Horizonte 2012-2016](#)».

Aproveitando esta atmosfera, uma passagem do atual Programa do Governo que nos chega algo contraditória e confusa, onde nos perdemos quanto à origem conceptual:

«Uma organização governativa focada na missão e nos resultados – Para a concretização desta ação é premente estabilizar o núcleo central da estrutura orgânica dos ministérios evitando as alterações introduzidas pelos sucessivos governos. É necessário, também, que a orgânica governativa seja pontualmente flexibilizada em função das prioridades políticas assumidas no programa do governo, sem que isso implique alterações significativas nos serviços dos diferentes departamentos ministeriais».

Ora, tendo sido o PREMAC tão criticado, não se compreende que a fixação de estruturas que resistam à mudança de governos não seja uma prioridade.

Uma ideia, talvez se possa decidir na seguinte direção: cada organização – e lembra-se que cientificamente as organizações são «todas iguais, todas diferentes», e cada organização é parte de uma maior – tem liberdade para encontrar a sua orgânica desde que a fundamente à luz das estruturas que se propõem para o século XXI. E talvez por este caminho se ultrapasse o que sempre pareceu incompatível: PRACE e SIMPLEX. O primeiro imbuído de conceitos tradicionais, rígidos, em que tudo é tratado de igual modo; o segundo a tender para o «processo enquanto estrutura». A coexistência leva a economias? Tendemos a intuir que não.

Um caminho para a reforma

Um caminho para a reforma poderia ser em torno da *administração aberta*. Um conceito rico para o que há articulação em torno da «Transparência», da «Partilha», e da «Cooperação»⁷, com o digital presente em toda a transformação – e para o que necessariamente se

precisa convocar outras técnicas a questionar antes de se seguirem ou não. Algumas delas, aqui abordadas, são: orçamento participativo; orçamento base-zero; relatório integrado.

No Programa do Governo propõe-se “a adoção do orçamento participativo a nível do Orçamento do Estado”.

Hoje, talvez a ambição devesse ser outra, e que se pode sintetizar assim: Orçamento do Estado, Todo Participativo. A isso nos leva, desde há muito, a gestão por objetivos ou a consagrada gestão participativa. A um nível superior, olhemos a Constituição da República Portuguesa: a Administração «assegurar a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes digam respeito», e não parece que seja apenas para uma pequena verba.

Quanto ao «orçamento base-zero» (ou orçamento-programa), pode ser decretado isoladamente, mas a sua concretização só faz sentido numa reforma abrangente. É uma ferramenta que já provou na afetação dos recursos disponíveis aos objetivos, sejam eles os das Políticas Nacionais, das Políticas Setoriais, ou das de cada Organização. Bem vistas as coisas, os resultados máximos aparecem quando há simultaneidade na aplicação em todas as esferas da Administração. Assenta na articulação dos Orçamentos, qualquer que seja o nível, em Programas e Projetos, em que os interessados se revejam. Se bem elaborados, cada cidadão percebe o destino de cada euro. E isso será escrutinável, no mínimo, todos os anos, para em função dos resultados os programas e os projetos continuarem, banindo-se o automatismo das percentagens de que no nosso País temos

⁷ Ver a «[Open Government Initiative](#)» donde, por exemplo, «[The Obama Administration's commitment to open government status report](#)»

más experiências. Refiram-se os «cortes cegos» no Orçamento do Estado justificados pela crise.

Nos nossos dias, dadas as possibilidades tecnológicas, o escrutínio pode e deve ser em tempo real. Por estes caminhos, do Orçamento do Estado ao de cada organismo, a opacidade nos gastos públicos tenderá a desaparecer. Ou seja, já nasciam transparentes. Neste domínio, interessaria ter memória do que de bom foi acontecendo na Administração Pública portuguesa, e do que incompreensivelmente se foi perdendo, e recuperar as boas experiências. Necessariamente, o «orçamento base-zero» é o melhor aliado do «orçamento participativo», elevando o patamar, da «gestão participativa», continuando, da «democracia participativa» – a participação está-lhe no ADN.

Por fim o Relatório Integrado, para se dar espaço ao «verde», isto é, ao desenvolvimento sustentável, e para se alertar que os paradigmas do desenvolvimento humano tradicionais estão postos em causa, e que temos de viver de maneira a, numa versão clássica, harmonizar o ambiente com o social, e o económico, ao que em equações mais recentes se junta a governança (governação) e a cultura.

O mundo dos negócios já fez a síntese: não ao *business as usual*. Mimetizando, dizer não à Administração a que estamos habituados faz sentido. E o «verde» não é para ser tratado à parte, tem de estar em toda a parte, nomeadamente a embeber as reformas da Administração. E há diferentes maneiras de o concretizar, e a forma como se dá visibilidade ao que acontece nas organizações tem caminhos novos, como mostram processos em curso de investigação-ação à escala mundial.⁸ Em vez da floresta de relatórios anuais elabora-se um

relatório único, integrado, referenciado à sustentabilidade, de natureza estratégica, sintético, que informe, a um tempo, sobre o financeiro e o não-financeiro, o qualitativo e o quantitativo, com métricas que sejam compreendidas pelos *stakeholders*.

Só falta fazer a reforma

“Quando eu nasci, as frases que hão de salvar a humanidade já estavam todas escritas, só faltava uma coisa – salvar a humanidade” – Almada Negreiros

Aqui inspirados, em cada momento, o necessário para reformar a Administração Pública existe, só falta fazê-lo. Mas a reforma é um processo, continuado, permanente e sistemático, e cumulativamente uma organização. A reforma nunca estará acabada, e as suas coordenadas no âmbito dos valores, da visão e da missão, serão cada vez mais exigentes, e isso é desejável e estimulante. Esta ordem de ideias, eventualmente, levará a que não tenha fim o sentimento generalizado de que a reforma não se fez.

Mas procure-se objetividade, e certamente qualquer balanço encontrará motivos de satisfação. Ilustremos: num artigo recente de Maria Filomena Mónica, com título forte, [«Um Estado Irreformável»](#), em que se destaca que «Em Portugal, quase ninguém se revolta com o absurdo de certas práticas burocráticas», e se descreve uma catadupa de sucedidos infelizes, chega o momento de se reconhecer que «[h]ouve exceções a este panorama: o cartão do cidadão e o passaporte obtidos com celeridade ímpar na Loja do Cidadão da Av. Fontes Pereira de Melo».

Para que a exceção seja a regra, voltemos ao mote deste texto: as potencialidades do enfo-

⁸ Atente-se no movimento «Integrated Reporting» (IR).

que na gestão das organizações vistas como sistemas. E a inevitável assunção, ao mesmo tempo, e em andamento, muitas ações têm de estar a acontecer, no todo e na parte, em cada organização e no macro sistema que a determina e onde se encontra a sua razão de ser.

Em especial, para o aqui e agora, com caráter de urgência, clarear algumas das ideias avançadas no Programa do Governo, à luz de conceitos e modelos reconhecidos, e dar-lhe visibilidade com formulações que venham ao encontro de diferentes destinatários, e através de

suportes e canais diversificados, afigura-se de grande utilidade. E desde já, no Programa Nacional de Reformas, afirmar medidas concretas e verificáveis neste sentido. Talvez ensaiar uma variante, a «oficial», a que seria dada continuidade no Orçamento do Estado, passível de acompanhamento e controlo por todos, de transparência máxima, em direção a um novo élan para a reforma da Administração Pública. E, através do exemplo, impulsionar o novo ciclo que se deseja para o País.

Lista de siglas e acrónimos

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado. Ver: [Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 de 4 de Agosto](#) e [Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril](#).

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa.

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado.

ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

Policy Briefs

A série de Policy Briefs do IPP pretende apoiar o debate público com trabalhos curtos, claros e acessíveis, em que se analisam e explicam conceitos, desafios, ou medidas concretas de políticas públicas de forma rigorosa.

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do IPP, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o IPP nem qualquer seu representante é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.

A autora

Maria Augusta Fernandes (Mestre em Gestão e Licenciada em Finanças, ISEG) é docente no ISCAL-IPL e técnica superior na administração pública. augusta.fernandes@sapo.pt

Sobre o Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra (IPP)

O IPP é um “think tank” independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Esta e outras publicações: junte-se ao debate em ipp-jcs.org

© Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra e os autores
18 de abril de 2016 – Todos os direitos reservados