CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTERESSE PÚBLICO DOS ÚLTIMOS AOS PRÓXIMOS 20 ANOS

CES
Conselho Económico e Social
PORTUGAL

Administração Pública e Interesse Público: dos Últimos aos Próximos 20 Anos

Administração Pública e Interesse Público: dos Últimos aos Próximos 20 Anos

2020

Conselho Económico e Social

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTERESSE PÚBLICO: DOS ÚLTIMOS AOS PRÓXIMOS 20 ANOS

AUTOR

Conselho Económico e Social

PRÉ-IMPRESSÃO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Agosto, 2020

DEPÓSITO LEGAL

471668/20

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).
Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

PORTUGAL. Conselho Económico e Social

Administração Pública e Interesse Público: Dos últimos aos próximos 20 Anos
ISBN 978-972-8395-71-1

CDU 351

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO
António Correia de Campos 7
Alexandra Leitão 11

CIDADÃOS, EMPRESAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – HISTÓRIAS DE SUCESSO
Maria Manuel Leitão Marques 19

Comentário:
Luís Goes Pinheiro 29
Lucinda Dâmaso 37
José António Cortez 39

TERRITÓRIO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
João Ferrão 47

Comentário:
Arménio Carlos 59

GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Paulo Moita de Macedo 65

Comentário:
Tiago Joanaz de Melo 81
Rosa Matos 101

RECURSOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Teodora Cardoso 105

Comentário:
Ricardo Paes Mamede 125

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTERESSE PÚBLICO
Vital Moreira 131

Comentário:
Susana Peralta 161
José Manuel Sobral 167

SÍNTESE
Júlio Nabais 177

POSFÁCIO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COVID-19
António Correia de Campos 191

Apresentação

António Correia de Campos*

As primeiras palavras são para agradecer aos participantes inscritos o interesse manifestado por este tema, aos conferencistas, comentadores e presidentes de sessão a sua pronta anuência a colaborarem e aos colegas conselheiros do CES que aprovaram o tema da conferência e se dispuseram a intervir na pluralidade da sua representação – um dos capitais de referência do Conselho. Agradecemos, em especial, à Professora Doutora Alexandra Leitão, titular da pasta em que se situa principalmente o tema, a sua pronta disponibilidade para estar presente e honrar esta conferência. Pretendemos reunir os contributos deste dia em obra a publicar pelo CES, pois o vento leva sempre as palavras, mesmo que muito boas e as tábuas escritas duram eternidades. O conjunto de participações que reunimos, pela suas elevadas competência, experiência e dedicação ao tema, auguram qualificado tratamento. Qualquer falha não lhes pode ser imputada, apenas a nós organizadores.

Desde a consolidação do conceito de Estado no sentido *westfaliano,* a Administração Pública (AP) é o seu principal instrumento para garantir o interesse público, executando políticas públicas.

* Presidente do Conselho Económico e Social.

A AP tem órgãos e executantes, estes sendo funcionários, agentes e contratados, acolhidos na designação genérica de Função Pública (FP). Com o crescimento da responsabilidade do Estado na segunda metade do século passado, o número total de funcionários e agentes, em Portugal, passou de 200 mil em 1960, para mais de 748 mil em 2005, supondo-se que tenha diminuído drasticamente durante a crise. A partir de 2011 existe informação agregada e fiável que dá conta de 728 mil em 2011, 656 mil em 2014 e 683 mil em 2018. O número de direções-gerais e serviços equiparados subiu, de 25 nos anos sessenta, para cerca de 1500, ainda que tenha regredido nos últimos 15 anos. A gestão da função pública tem-se revelado tarefa tão pesada no conjunto das funções de governo que tem ultrapassado os esforços de estruturação, partilha, inovação e modernização da própria administração do Estado. O Estado tem-se concentrado bastas vezes mais nos funcionários que na função, visão e missão.

Desde meados do século passado que se fala em reforma da administração, no louvável objetivo de tornar mais eficaz, eficiente e equitativa a atividade do Estado no serviço a prestar a cidadãos, famílias e empresas. O regime democrático trouxe-nos, em período de elevada inflação e rápida deterioração do poder de compra, imediatas preocupações com a função pública e só depois as da recentragem da administração no interesse dos cidadãos. O primeiro Ministério da Reforma Administrativa surge, fugazmente, no final dos anos setenta, no II Governo Constitucional. Reaparece, também de passagem, entre 1999 e 2002, desaparece durante 17 anos, para só agora ressurgir em 2019.

As negociações orçamentais têm quase sempre dominado a agenda governativa, incidindo sobre a retribuição, mas alargam-se depressa ao regime de trabalho: recrutamento e seleção, carreira, condições de exercício, promoção, qualificação, proteção social, avaliação e segurança de emprego. Passam a incluir, obrigatoriamente, o Ministério das Finanças, dado o impacto de qualquer medida na gestão financeira do Estado. Matérias abundantemente tratadas e debatidas.

Onde escasseou o debate foi nas estratégias organizativas da administração do futuro. É nela que se gostaria de concentrar esta conferência. Empurrado pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), o Estado nos últimos 15 anos lateralizou o seu enfoque para a simplificação de procedimentos e extinção do cartorialismo, passando a dispensar aos cidadãos, famílias, empresas e outras pessoas coletivas parte da atenção

que durante décadas concentrou em serviços e funcionários. Assim se criaram as Lojas do Cidadão, o Cartão de Cidadão, o Registo Único de Veículos Automóveis, a Empresa na Hora, o Nascer Cidadão, se facilitou a transmissão e registo de propriedade móvel e imóvel e se anularam procedimentos e redundâncias cartoriais sem conteúdo. Medidas de elevada popularidade pelo inestimável valor e tempo que acrescentaram às vidas de cidadãos e empresas.

Em matéria de Administração Pública, os governos têm viajado em duas estradas: a da função pública e sua logística, obedecendo à lógica da governação financeira; e a da inovação e simplificação, acopladas a ministérios centrais ou mesmo ao Primeiro-Ministro. Foi esta última que conduziu à recuperação do estatuto ministerial, com a criação, em novembro de 2019, do Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública que acolheu gestão orçamental, gestão de pessoal, simplificação e inovação. Temos agora uma estrada única.

Em futuro próximo poderá ainda surgir uma outra área a carecer de atenção: a que decorre do processo de transferência de competências da administração central para administrações territoriais de maior proximidade ao cidadão, a municipal, a intermunicipal e a supramunicipal. Por modesto que seja o seu início, ele implica redesenho das legitimidades e mecanismos institucionais. Esta legislatura provavelmente testemunhará a reabertura do debate sobre Regiões Administrativas, com base no importante relatório da Comissão presidida por João Cravinho.

O CES, pela sua independência do Governo e da Administração, conexão direta ao Parlamento e congregação das forças económicas e sociais que geram riqueza, crescimento e emprego, está em condições de propiciar um debate na sociedade portuguesa sobre como congregar os dois valores, o do serviço ao cidadão e o do qualificado exercício das atividades que o servem. A bússola entre estes dois polos só pode ter uma direção, a do interesse público.

Daí a proposta de realizar este encontro sobre **Administração Pública e Interesse Público: dos últimos aos próximos 20 anos.**

Sem geração e acumulação de conhecimento não pode haver inovação. Quando se debate e ensina sempre o mesmo, compra-se um bilhete rápido para aterros sanitários da História. Podemos ser muito imaginativos, mas se não conhecermos o passado, pelo menos o imediato, corremos o risco de estar sempre a reinventar a pólvora e nunca encontrar o futuro.

Esta conferência não pretende ser uma pedrada num charco de estagnação do pensamento sobre administração pública. Apesar da expedita extinção do organismo que durante quatro décadas se dedicou a pensar e a ensinar a administração, certamente os espíritos mais inquietos não adormeceram. Faz falta o INA, o anterior ou um modernizado. Foi fácil reduzi-lo ao metabolismo basal, será muito mais difícil reconstituí-lo em novas e refrescadas vestes institucionais. E não se pense que bastam as Universidades para gerar conhecimento nesta área. Falta-lhes o saber e a variedade da experiência gestionária pública e sobra-lhes a tendencial asfixia de terem que dar tempo letivo e protagonismo aos seus docentes domésticos, nem sempre não especialistas experientes. Um novo INA tem que estar associado a universidades, certamente. Mas só cria conhecimento se tiver vida própria e com elas permutar conhecimento, experiência e inovação.

Administração Pública e Interesse Público: Dos últimos aos próximos 20 anos[1]

Alexandra Leitão[2]

Começo por agradecer o convite para estar presente nesta Conferência, cuja importância não pode deixar de realçar, pela relevância do tema e pela excelência dos participantes.

Avaliar o que tem sido o percurso da Administração Pública nas últimas décadas e perspetivar o que queremos que seja nos próximos 20 anos é um desafio tão ambicioso quanto indispensável, se tivermos presente que é na Administração Pública que reside a chave para a implementação de políticas públicas promotoras de crescimento, inovação e sustentabilidade.

Ao longo das últimas décadas, a Administração Pública tem sido um instrumento de valor acrescentado para o desenvolvimento do país, enquanto meio privilegiado de conceção e implementação de políticas públicas.

[1] Intervenção na conferência realizada na Fundação Calouste Gulbenkian em 21 de janeiro.

[2] Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública.

Sem querer ser muito exaustiva, permitam-me percorrer de forma muito sucinta a história que nos trouxe até aqui:

Em meados da década de 1980, o aparelho lento e ineficiente do Estado – que tinha sobrado do período anterior ao 25 de abril – viveu por uma forte aposta na modernização administrativa, com enfoque na desburocratização e na proximidade entre os serviços e os cidadãos.

Nos anos seguintes, as medidas de modernização administrativa iriam alicerçar-se nos seguintes objetivos estratégicos:

- servir melhor os utentes da administração, cidadãos e agentes económicos;
- dignificar os funcionários, tornando a administração pública atrativa e motivadora para expansão das suas potencialidades e aspirações;
- gerir melhor, rentabilizando os recursos afetos ao sector sem acréscimo das despesas públicas;
- e melhorar o papel e a função do Estado junto do cidadão.

Em 1989, é aprovado o novo Sistema Retributivo da Função Pública e, nas décadas seguintes, a par com um conjunto de transformações económicas, financeiras e sociais, consolida-se a ideia de que a modernização da Administração Pública é uma peça essencial da estratégia de crescimento para o País.

Em 1996 foi negociado com sucesso um acordo plurianual com as estruturas sindicais, envolvendo várias matérias e que deu origem à aprovação de vários diplomas fundamentais e estruturantes para a administração pública. Este acordo, que tinha como horizonte da legislatura, foi um importante instrumento para conferir estabilidade à AP.

A criação do SIMPLEX, em 2006, veio impulsionar o processo de modernização administrativa em todos os serviços do Estado.

Algumas das mais importantes reformas legislativas dão-se, em 2008, com a aprovação dos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores em funções públicas e do regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas.

Em 2014 é aprovada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, numa lógica de aproximação dos vínculos de emprego público ao regime geral num contexto de crise que levou a uma redução de efetivos da AP, à aplicação dos cortes salariais e mantendo uma situação de congelamento das carreiras iniciada em 2009.

Passados 5 anos, encontramo-nos a viver um período muito importante: depois de na legislatura anterior se ter dado início ao processo de descongelamento das carreiras pós-crise e ter-se procedido à reversão dos cortes salariais, o ano de 2020 marca o regresso à normalidade com a primeira atualização salarial, em 10 anos, para todos os trabalhadores com vínculo de emprego público. Adicionalmente, iniciou-se a recuperação do número de trabalhadores na AP, havendo hoje mais cerca de 20.000 trabalhadores do que em período homólogo do não anterior, embora ainda abaixo dos valores de 2011.

Retomada a normalidade, é possível ir mais longe e pensar estrategicamente a Administração Pública. E isso significa implementar políticas de valorização, qualificação e rejuvenescimento dos trabalhadores, desenvolver processos de gestão inovadores, simplificar procedimentos e melhorar os serviços prestados aos cidadãos.

A execução de uma estratégia global pressupõe o desenvolvimento de políticas eficazes e resilientes, que contribuam para dar um ímpeto modernizador em larga escala à Administração Pública. Adicionalmente, a aposta numa Administração Pública de qualidade amplifica um espírito de abertura à inovação numa economia cada vez mais digital e global.

Num momento em que a área governativa MEAP é criada para coordenar e implementar as políticas públicas que têm como finalidade a modernização do estado e da administração pública, importa robustecer a capacidade de atuação dos organismos que tutela, em especial do INA, recentrando as suas missões para garantir uma utilização otimizada dos meios ao seu dispor, orçamentais, humanos e de conhecimento.

De facto, é imprescindível reforçar o papel do INA enquanto ator principal da capacitação individual e organizacional da administração pública, dotando-o dos meios administrativos, humanos e financeiros para desempenhar as suas funções no âmbito da formação e da inovação na gestão.

Ainda do ponto de vista da estrutura orgânica, é determinante a consolidação dos modelos de gestão transversal dos trabalhadores, em particular, em centros de competência, serviços partilhados e em redes colaborativas temáticas.

Apesar da evolução positiva que a qualidade dos serviços da Administração Pública regista, sabemos que ainda há muito a fazer. Sabemos que é prioritário apostar no capital humano e nas competências, sendo este

um dos eixos centrais dos governos para a promoção de uma Administração Pública mais moderna e mais sustentável.

O caminho para uma Administração Pública forte, mais preparada para responder aos desafios do futuro, faz-se envolvendo as associações representativas dos trabalhadores na criação de soluções conjuntas.

O plano plurianual que o Governo irá apresentar este ano, após negociação com as estruturas sindicais, estará alinhado com os objetivos de valorização e rejuvenescimento dos trabalhadores da Administração Publica, simplificação de procedimentos, promoção de programas de mobilidade transversal (entre serviços), desenvolvimento de instrumentos de gestão e capacitação das organizações e indivíduos, num quadro de eficiência, racionalidade e sustentabilidade a longo prazo.

É essencial desenvolver modelos mais céleres de contratação de trabalhadores, com etapas centralizadas; simplificar o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública; investir na segurança e saúde no trabalho e na efetiva conciliação da vida profissional, pessoal e familiar.

Será dada continuidade às medidas de incentivo a práticas inovadoras de gestão pública, quer na dimensão interna, de melhoria da eficiência, da qualidade na gestão, do ambiente de trabalho e da transformação digital, quer na dimensão externa, de maior eficácia e qualidade dos serviços públicos.

O Governo irá implementar políticas de rejuvenescimento dos mapas de pessoal e do efetivo global da Administração Pública e promover o suprimento das necessidades de recursos humanos identificadas, através de um programa plurianual de entradas e saídas de trabalhadores na Administração Pública, designadamente nos setores considerados estratégicos, como as tecnologias da informação e da comunicação, o planeamento, a gestão e o jurídico.

Já no primeiro trimestre de 2020, concluir-se-á o procedimento de recrutamento centralizado de 1000 trabalhadores qualificados com formação superior por forma a capacitar a Administração Pública.

A contratação de trabalhadores para a AP em áreas estratégicas é a única forma de combater o recurso sistemático à externalização de serviços com a consequente descapitalização dos serviços públicos.

Essa é mesmo a tendência que urge inverter. Em 2020, o Governo concluirá também o programa de regularização extraordinária de vínculos

precários na Administração Pública. Uma vez regularizados os vínculos ao abrigo do PREVPAP, vamos analisar os vários mecanismos de contratação à disposição dos empregadores públicos, no sentido de emitir diretrizes e orientações que potenciem respostas a necessidades permanentes através de vínculo adequado, combatendo assim a precariedade.

Para além das medidas anteriores, o Governo promoverá programas especiais de mobilidade potenciando o conhecimento e a experiência adquiridos para o exercício de funções mais ajustadas ao perfil individual de cada trabalhador.

Adicionalmente, será apresentado um plano de ação para aprofundar o processo de transformação digital da Administração Pública, com vista a melhorar a prestação dos serviços públicos e a vida dos cidadãos através de soluções digitais inovadoras baseadas numa perspetiva de coesão e de cooperação entre os diversos setores, por forma a alavancar as oportunidades da sociedade digital.

Este Governo, em linha com o anterior, está emprenhado em promover uma discussão informada, multilateral, aberta, que permita desconstruir pressupostos que já não servem e encontrar novos caminhos para que a AP se posicione de forma robusta no desenvolvimento de um estado social forte e adequado ao futuro.

Os desafios que enfrentamos assim o exigem. Lidar com temas complexos que requerem políticas transversais e ação integrada, como as desigualdades, a demografia, a ação climática e a transição para a sociedade digital, exige uma capacidade de resposta renovada. Uma capacidade que deve ser criada muitas vezes com recurso a modelos organizacionais e instrumentos de gestão inovadores.

Conscientes da magnitude dos desafios e da necessidade de se juntar múltiplas perspetivas na procura de novas soluções para a atuação da AP, nos últimos dois anos, temos vindo a promover o debate em vários momentos e com vários intervenientes, nacionais e internacionais, da AP, do setor privado, da sociedade civil, da academia.

Os três encontros do INA realizados em 2018, sobre carreira e competências, ambientes de trabalho e inovação na gestão e o congresso nacional da AP sobre a administração pública do futuro e a inovação são apenas alguns exemplos. A que se junta, neste momento, a realização de um amplo processo participativo para desenvolvimento da estratégia para a inovação e modernização do estado e da AP para esta legislatura.

Numa lógica de proximidade, temos em curso um roteiro para a descentralização, que envolve todas as CIM do país e oficinas de participação com trabalhadores públicos de todas as áreas governativas, que decorrem até final deste mês, assim como com empresas, organizações da sociedade civil e a academia, para recolher a multiplicidade de visões sobre os eixos transformadores da AP, que garantirão capacidade de resposta aos desafios: investir nas pessoas (os trabalhadores), inovar na gestão, explorar a tecnologia, reforçar a proximidade.

Com esta multiplicidade de perspetivas, teremos, seguramente, uma estratégia com medidas concretas para os próximos 4 anos que serão verdadeiras pontes para a construção do futuro que desejamos para a AP, uma AP adaptada a responder a novos modos de vida em sociedade.

Pensar sem receio é o primeiro passo para ter a coragem de ir mais longe. E é esse tipo de discussão que patrocinamos, porque temos a responsabilidade de garantir que a AP se mantém um pilar na promoção de um estado social forte mesmo num futuro desafiante.

CIDADÃOS, EMPRESAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – HISTÓRIAS DE SUCESSO

Conta-me como Foi, como Será e onde Podemos Tropeçar[1]
Modernização administrativa: o passado e o futuro

Maria Manuel Leitão Marques[2]

1. Conta-me como foi

Alguns de nós acompanharam uma série da RTP que se chama "Conta-me como foi", lançada em 2007. Conta como era a vida de uma família na margem sul do Tejo, antes e depois do 25 de abril. Não vou contar-vos com o mesmo pormenor o processo de modernização administrativa. Vou recordar apenas algumas etapas dessa modernização que nos permitem entender melhor o presente e talvez adivinhar os próximos 10 anos, em especial as que resultam do uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC). Não vivi de perto todas elas, mas naturalmente o relato que se segue também vive da experiência pessoal, primeiro como Secretária de Estado e depois como Ministra responsável pela modernização administrativa.

a) **Chegaram os computadores!**

Consta que o primeiro computador na Administração Pública (AP) central foi o do Ministério da Justiça. Servia para tratar os boletins

[1] Intervenção na Conferência do CES "Administração Pública e Interesse Público: Dos últimos, aos próximos 20 anos", no dia 21 de janeiro de 2020.

[2] Professora da Universidade de Coimbra. Deputada ao Parlamento Europeu.

de notação, onde se anotavam nos tribunais as características de todos os processos findos. A partir deles, produziam-se as estatísticas que, porém, quase ninguém utilizava dentro do sistema para desenhar ou avaliar as políticas de justiça.

O impacto mais alargado das TIC na AP começou pela desmaterialização dos *back-offices* e a automatização de processos, tal como o pagamento de salários ou cobrança de impostos.

Esta primeira fase ainda não se reflete visível e diretamente na interação com os cidadãos, mas quando a tecnologia permitiu separar o *back-office* do *front-office*, ou seja, o tratamento e arquivo dos processos, do atendimento e prestação do serviço, então o benefício da sua utilização ficou à vista dos cidadãos.

b) **As Lojas, o Portal e os Espaços Cidadão**

Isso mesmo aconteceu nas Lojas de Cidadão, a primeira aberta em 1999, em Lisboa, nas Laranjeiras. As Lojas são, por isso, uma marca indelével da modernização administrativa até aos dias de hoje, pelo menos quando ela é avaliada pelos olhos dos cidadãos. Pela primeira vez, nas Lojas de Cidadão, a Administração apresenta-se ao público não da forma como se organiza, perdendo as suas marcas próprias (repartição de finanças, conservatório dos registos, segurança social, direção geral de viação, etc.), mas como uma marca comum, virada para os utentes dos serviços – o cidadão. Mais do que a inovação tecnológica, este foi e assim se manteve por muito tempo (senão mesmo até aos dias de hoje) o principal desafio e a maior dificuldade que a expansão da rede de Lojas de Cidadão teve que enfrentar. A resistência a uma marca e espaço comum foi ainda maior quando a rede de lojas se estendeu para cidadãos de pequena e média dimensão a partir de 2006 – a chamada segunda geração de Lojas de Cidadão –, substituindo os serviços lá existentes.

O *Portal do Cidadão,* lançado em 2003, foi a tradução virtual desta abordagem, oferecendo serviços informativos e transacionais num ponto único de contacto eletrónico virado para o cidadão.

Mais tarde, a partir de 2014, foram criados os *Espaços Cidadão,* uns dentro das Lojas e outros em Juntas de Freguesia e postos dos CTT. Os Espaços disponibilizam serviços digitais assistidos com grande proximidade (há inclusive Espaços Cidadão móveis que se deslo-

cam a pequenas comunidades). Num momento em que o *digital by default* se torna uma regra na modernização administrativa, é importante que os serviços digitais cheguem a todos, incluindo os que não sabem ou não têm possibilidade de os usar por si só.

c) **O Simplex**

Em 2006, foi lançado o primeiro Simplex, marcando o início de um ciclo virtuoso de transformação, onde a simplificação legislativa e administrativa era o grande objetivo, sendo a tecnologia o principal facilitador. O Simplex compreende desde então medidas viradas para as empresas, para os cidadãos e para os processos internos da administração, e envolve todas as áreas do governo e medidas de colaboração com a administração autárquica.

No essencial, o Simplex representa uma abordagem diferente da reforma do Estado do ponto de vista do seu funcionamento e não da sua organização. Em vez de um documento de suporte a uma grande reforma, como alguma vezes aconteceu sem que a reforma tivesse acontecido, iniciou-se uma abordagem *bottom-up,* mais incremental, envolvendo os serviços e os seus funcionários, e cidadãos e empresas, na identificação de oportunidades de simplificação, na fixação de prioridades, no desenho e execução das medidas, e na prestação de contas ao fim de cada ano de programa. O apoio do centro do governo foi crucial para que o programa tivesse sido bem-sucedido desde a sua primeira edição, mas o uso instrumental da tecnologia também ajudou muito ao sucesso de algumas medidas de simplificação mais emblemáticas e disruptivas.

Refiro-me em especial àquelas medidas em que os serviços passaram a ser organizados de acordo com os eventos de vida do cidadão (ou das empresas), como o balcão "Perdi a Carteira", "Nascer Cidadão", a "Empresa na Hora" ou o próprio Cartão de Cidadão.

A Plataforma de Interoperabilidade da Administração pública (iAP), usada pela primeira vez no Cartão de Cidadão, foi um instrumento essencial para dotar a Administração Pública de ferramentas partilhadas para a interligação de sistemas, federação de identidades, autenticação, pagamentos, entre outras funcionalidades, de modo a permitir de uma forma ágil e partilhada a disponibilização de serviços eletrónicos multicanal e integrados. A iAP

facilita que não haja pedidos repetidos de informação ao cidadão, concretizando o principio tão importante do "*Once Only*", ou seja o princípio de que a informação deve ser pedida uma só vez.

O Simplex foi um programa avaliado sob diferentes perspetivas. Foram estimados por diversas vezes o valor dos custos administrativos poupados às empresas por medidas Simplex (263 milhões de euros na ultima avaliação de 40 medidas concluídas entre 2016 e 2018), ocorreu uma avaliação OCDE em 2009 e recebeu vários prémios europeus e das Nações Unidas. Porém, mais importante do que tudo isto, foi a cultura de menos burocracia e maior simplificação que pouco a pouco se foi instalando na Administração Pública em diferentes níveis (incluindo a administração local, que até adotou a marca com o Simplex Autárquico).

Para o sucesso do Simplex, concorreu por fim a pressão dos cidadãos e das empresas. A marca tornou-se popular e daí vieram as sugestões para este ou aquele serviço ainda muito "complex" ser incluído pelo Simplex. Muitas medidas dos programas foram assim fruto de queixas dos cidadãos, recebidas por email, registadas no "Livro Simplex", ouvidas nas reuniões feitas pelo país, em especial durante a "Volta Simplex", ou trazidas pelos parceiros sociais e outras associações à Comissão para a Modernização Administrativa.

2. Conta-me como é

Chegamos assim a 2020, onde coexistem na nossa administração, por vezes na mesma entidade pública, vários tipos de procedimentos, dos mais automáticos àqueles que nos fazem recuar várias décadas. Todos os anos constatamos que o Simplex é alimentado com mais medidas que chegam desta ou daquela área governativa, e todos os anos a evolução tecnológica nos desafia com novas oportunidades de melhorar os serviços públicos, mesmo daqueles que já considerávamos como inovadores.

a) Com alguma frequência, é certo cada vez menos, ainda nos deparamos com os *procedimentos administrativos intocados,* que nunca foram simplificados e que não estão disponíveis *online*, procedimentos que nunca foram tocados por medidas Simplex ou qualquer intervenção semelhante.

Há algumas semanas, já, portanto em 2020, recebi um pedido de uma Presidente de Junta de Freguesia mais ou menos deste teor:

"*O meu marido tem uma funerária e lida com pessoas que trabalharam no estrangeiro. Quando chega a hora do falecimento e quando entrega os processos na segurança social, esses processos podem demorar quase 2 anos a serem resolvidos até as/os viúvas/os receberem as pensões de sobrevivência. Muitos até falecem antes de receber.*
Os papéis necessários dos países estrangeiros, sobretudo França, Luxemburgo, Bélgica são muitos e repetem-se muitas vezes.
Está a tratar de processos de 2017 e a família ainda não recebeu nada nem do centro nacional de pensões, nem do estrangeiro. O último caso tratado (reforma de França), demorou 3 anos! A viúva (já velhinha) nem queria acreditar quando recebeu os 3 anos juntos! Durante esse tempo, os filhos tiveram de ajudar a mãe. Recebemos muitas pessoas desesperadas e que querem desistir porque é muita papelada e muito tempo à espera. Eu é que insisto que não o façam porque eles têm direito à pensão, se descontaram durante tantos anos quer seja cá ou noutro país. Veja se nos pode ajudar"

Nem sempre é fácil encontrar a solução, como é o caso do exemplo invocado, que não depende apenas da nossa administração, mas é preciso tentar, por vezes de forma persistente. Quando geria o Simplex, aprendi a resistir ao "impossível" que muitas vezes é a primeira resposta que se ouve quando se sugere uma medida de simplificação.

b) Deparamo-nos, igualmente, com *procedimentos revistos,* mas que entretanto já estão desatualizados. É o caso, por exemplo, de procedimentos que foram desmaterializados, mas que ainda dependem de *upload* de documentos ou do fornecimento de informação que o Estado já tem ou onde no final é preciso imprimir e entregar em papel.

c) Há ainda os *procedimentos desintegrados,* que são simples e amigáveis, mas que não cobrem todo um evento de vida, obrigando diferentes interações com serviços públicos para o completar o exercício de um mesmo direito ou o cumprimento de uma obrigação. Ilustro esta situação com outra queixa recente:

"*Quando queremos chamar alguém do IEFP para CEI (Contrato Emprego-Inserção) ou CEI +, percebemos que a base de dados do IEFP não*

está interligada com a da segurança social. Assim, no caso de CEI +, que é para titulares de Rendimento Social de Inserção, temos que ir a segurança social da área de residência para perceber quem são as pessoas com apoio social porque o IEFP não tem acesso a essa informação em tempo útil".

A interoperabilidade *by design* deve ser um dos princípios da simplificação para evitar tantas outras situações como esta com que ainda nos deparamos.

d) Por fim, há os *procedimentos integrados por eventos de vida, os simuladores* (como o de pensões), *as notificações* que no avisam dos documentos vão perder a validade, as receitas médicas que vão diretas para a farmácia, as *apps* que nos alertam para a prevenção ou deteção atempada de diabetes, os *procedimentos automáticos*, onde apenas precisamos de confirmar um formulário pré-preenchido e um imposto já calculado (como no IRS).

Esta coexistência, entre o muito velho e o muito novo e já com olho no futuro, não torna fácil a vida das entidades públicas. Naturalmente, se os cidadãos são avisados por SMS que o seu cartão de cidadão vai expirar, esperam que o mesmo aconteça com a carta de condução ou passaporte; se há um alerta para os diabetes, porque não para outros riscos ou exames médicos? Se recebem formulários preenchidos para os impostos, esperam que o mesmo aconteça em outros serviços públicos.

Isso faz com que a Administração pública no seu conjunto e em todos os níveis esteja sujeita a uma grande pressão para simplificar e inovar, sabendo que o que hoje é novo e moderno pode ser velho amanhã. É preciso estar sempre atento às melhores práticas do serviço vizinho na certeza que vão influenciar as expetativas sobre as nossas. É também indispensável perceber as novas tecnologias, da inteligência artificial ao *blockchain* e as possibilidades que nos abrem.

Como quem inova pode errar e só não erra quem inova muito pouco, é preciso experimentar antes de escalar um novo serviço; desenhar em conjunto com os futuros utentes para limitar o risco da não adoção; ou testar o serviço novo.

A palavra *experimentação,* que há alguns anos era totalmente estranha às Administrações públicas, tornou-se assim quase corrente. Antes as

reformas entravam por lei ou decreto-lei ao mesmo tempo em todos os pontos de contacto. Agora, as mais disruptivas, pelo menos, começam em protótipo, depois há prova de conceito, segue-se o projeto-piloto e só depois ficam disponíveis para todos.

Para facilitar a inovação, foi criado em 2017 um *Laboratório de Experimentação para Administração Pública – LabX.* É uma infraestrtura comum a toda a Administração Pública para promover uma cultura de inovação, co-desenhar e experimentar novos serviços públicos.

3. Conta-me como será

Parafraseando *Yuval Noah Harari,* sabemos que não podemos prever o futuro porque a mesma tecnologia pode ser usada para fazer coisas muito diferentes (*Homo Deus, p. 442*). Poderia ainda acrescentar que o futuro da AP não depende apenas de tecnologia.

Porém, ainda assim, temos no presente sinais que nos permitem definir pelo menos algumas tendências sobre os caminhos da modernização administrativa nos próximos anos, até por em alguns casos já estarmos a experimentar novos serviços baseados em novas tecnologias.

Uma delas é a passagem *de uma administração reativa para uma administração antecipatória.*

Tal significa usar a informação de que a AP já dispõe para prestar serviços sem que estes tenham de ser solicitados. Por exemplo, podemos atribuir automaticamente um subsídio a uma pessoa vulnerável sem que ela o tenha de requerer e apresentar prova da sua situação.

O uso de dados permitirá também construir perfis e antecipar problemas e, desse modo, evitar que eles aconteçam. Antecipar o insucesso escolar, por exemplo, e dotar as crianças em risco de um programa especial, ou antecipar para quem será mais grave um surto de gripe e organizar as urgências para o atender.

Outra tendência já possível de antever é a da *personalização dos serviços* a partir da informação que a Administração possui sobre cada cidadão em concreto, resultante, além do mais, da disponibilidade de recursos humanos que a automatização de tarefas libertará para um melhor atendimento.

Esta será em parte a visão para o futuro, mas no curto prazo, como referi antes, é preciso começar a experimentar.

a) **A inteligência artificial**

Isso mesmo começou a ser feito em 2018, através de parcerias entre entidades públicas, que detêm os dados, e a comunidade científica que investiga em técnicas de inteligência artificial e ciência de dados. Cerca de 70 protótipos estavam no final de 2019 a ser construídos em diversas áreas, da saúde ao ambiente, da educação à economia, da justiça à segurança. Na saúde, testa-se a forma de ajudar os médicos de família a melhor rastrear o cancro da pele ou procura identificar-se padrões anormais de prescrição de antibióticos; na segurança social, o objetivo é detetar precocemente o risco de desemprego de longa duração, permitindo atuar preventivamente para o evitar; na economia, identificam-se "comportamentos de risco" por parte de agentes económicos, tornando as ações inspetivas mais "inteligentes", ou melhorando o atendimento aos empresários recorrendo a assistentes virtuais (*chatbots*); na educação, modelam-se os fluxos de estudantes ao longo dos diversos graus de ensino, facilitando uma melhor alocação de recursos no sistema.

Estes protótipos não permitem apenas testar novos serviços. Ajudam também a avaliar a qualidade dos dados, o modo como podem ser protegidos e ainda assim utilizados para a investigação e para melhorar os serviços prestados.

b) **Onde podemos tropeçar**

Para adotar este paradigma de uma Administração pró-ativa e baseada em dados será preciso ter respostas para alguma perguntas, prevenir riscos e preparar antecipadamente a AP para este desafio.

Que dados e algoritmos precisamos para poder prestar os serviços deste modo? Temos já esses dados disponíveis na AP? São representativos? Temos condições para os usar, respeitando a privacidade no caso de serem dados pessoais? Basta a lei, ou é preciso ética *by design?* Como asseguramos que sejam auditáveis? Podemos garantir a transparência dos algoritmos? Como garantimos a confiança dos cidadãos neste ecossistema?

Precisamos ainda de assegurar dentro da AP as competências necessárias para fazer esta transição. Não se trata apenas de contratar especialistas, mas também de requalificar os trabalhadores existentes para que entendam e confiem nas novas tecnologias.

> Acrescentaria que esta cultura digital deve ser estendida aos utentes dos serviços para que possam confiar nos serviços que lhe são prestados e ninguém fique para trás.
> Necessitamos, por fim, de garantir a disponibilidade de informação, a interoperabilidade entre sistemas, e a segurança de todo este ecossistema da informação, de forma a prevenir ataques que destruam a sua funcionalidade e afetem a confiança. A cibersegurança é assim fundamental.

Em síntese, a Administração pública enfrenta hoje os mesmos desafios que o setor privado no domínio da transição digital. Tal como muitos outros serviços, transitará cada vez mais para o uma Administração baseada em dados, a partir dos quais se organizarão e serão tomadas decisões em várias políticas pública.

No futuro, a AP continuará presente no nosso dia a dia, ora de uma forma muito mais invisível, ora mais atenta presente e conhecedora das necessidades de cada um de nós.

Isso significa que haverá mais interações automáticas, ainda que personalizadas, reservando tempo e recursos para aquelas que o não devem ser e que exigem uma administração de muito maior proximidade e disponibilidade – o aluno que precisa de maior atenção do seu professor, o doente que precisa de mais tempo do seu médico ou enfermeiro. Em vez de usar a tecnologia para substituir as pessoas na AP, ela tem de ser usada para as potenciar e prestar serviços que não eram possíveis anteriormente.

Sabemos que este será o futuro e já o estamos a experimentar no presente, mas não sabemos ainda bem quanto tempo demorará até que se torne o paradigma dominante da nossa Administração Pública e das restantes da UE.

Como sempre, o ritmo da mudança depende de competências, investimento e liderança imbuída de vontade de mudar. Umas vezes isso acontecerá de forma disruptiva e outras de forma incremental, mas em qualquer caso a mudança terá de ser sempre de forma inclusiva, não deixando serviços e funcionários para trás, e muitos menos cidadãos e cidadãs, que são a razão de ser de qualquer serviço público.

Olhar para o Futuro sem Esquecer o Passado

Luís Goes Pinheiro*

A modernização administrativa pode ser entendida como qualquer ação sobre a Administração Pública que vise atingir um ou mais dos seguintes três objetivos: simplificação da vida das pessoas, criação de um melhor ambiente para os negócios ou incremento da eficiência da Administração Pública.

Ao longo da última década e meia, o principal veículo da modernização administrativa tem sido o SIMPLEX, que, como sabemos, é um programa anual que assenta num compromisso público, assumido entre o Governo e a comunidade, de adoção de um conjunto de medidas de simplificação administrativa e de eGovernment até ao termo do ano seguinte ao do seu anúncio. Até agora, fevereiro de 2020, foram realizadas nove edições deste programa, que começou em 2006 e apenas foi interrompido durante os quatro anos do Governo PSD/CDS.

Não vou alongar-me muito sobre as mais de 1800 medidas de modernização administrativa que fizeram parte do programa, mas é sempre importante relembrar a "Empresa na Hora" ou o "Documento Único Automóvel", precursoras do SIMPLEX, a eliminação da obrigatoriedade de celebração de escritura pública para a generalidade dos atos em que tal

* Jurista.

era exigido, o balcão "Casa Pronta", a "Certidão Permanente", o "Licenciamento Zero", a "Receita Sem Papel", o "IRS Automático" ou o "Portal ePortugal".

Hoje, todos sentimos que Portugal está diferente. E não são apenas os procedimentos burocráticos que estão mais simplificados ou o acesso aos serviços públicos que passou a beneficiar de outros canais, como a Internet. Há outros efeitos, mais indiretos, que todos vamos sentindo. A palavra SIMPLEX entrou no léxico de todos e com consequências notórias: a marca SIMPLEX eleva a confiança das pessoas nas instituições do Estado de Direito, reforçando a democracia, fomenta a confiança dos empresários na economia, promovendo o investimento, e induz a mudança da mentalidade daqueles que servem, diariamente, os cidadãos e os empresários nos serviços públicos, que trocaram a tradicional visão autocentrada por uma perspetiva muito mais focada nos utentes e nos seus problemas e necessidades, o que, por si só, gera modernização administrativa.

Todavia, estes efeitos não são permanentes. Bem pelo contrário. A confiança demora anos a ganhar e muito pouco tempo a perder-se e a mentalidade altruísta tem de ser diariamente alimentada sob pena de haver um retrocesso acelerado.

É, pois, fundamental cuidar do SIMPLEX. As pessoas têm de sentir que é um programa que melhora as suas vidas e, até, que o faz de forma crescente. E isto é especialmente difícil pelo facto de, normalmente, a opinião que as pessoas têm sobre o funcionamento dos serviços públicos assentar mais naquilo que se pensa ter sido a experiência dos outros do que com base em conhecimento direto. Na verdade, ninguém contacta diariamente com todos os serviços do Estado, nem mesmo os operadores profissionais. Na hora de formar opinião, todas as experiências contam, sendo que, por regra, as negativas são mais difundidas e pesam muito mais do que as positivas, sendo, evidentemente, crucial garantir que a sua ocorrência é minimizada.

Assim, é fundamental que nunca se assuma que uma boa medida está a cumprir os seus objetivos. É essencial monitorizar permanentemente os resultados, ouvir aqueles que lidam frequentemente com os procedimentos e fazê-lo sem preconceitos ou conservadorismo: uma boa medida pode ter sido mal implementada e não estar a produzir os efeitos desejados ou, ainda que não seja esse o caso, pode estar a gerar consequências indesejadas. A título de exemplo, recorde-se o que sucedeu na primavera

de 2019: tivemos uma elevação súbita e acentuada da procura do atendimento presencial nos serviços públicos. Foi amplamente noticiado que era um problema muito centrado nas grandes áreas metropolitanas, em especial de Lisboa, e maioritariamente no que respeitava aos serviços do Instituto dos Registos e do Notariado que recebiam os pedidos e procediam às entregas de cartão de cidadão e de passaporte. Em resposta a esses constrangimentos foram adotadas, muito rapidamente, diversas medidas tendentes a reduzir a procura dos serviços presenciais e a ampliar a oferta destes mesmos serviços, *v.g.*, respetivamente, o alargamento da possibilidade de solicitação do cartão de cidadão na Internet e a criação da possibilidade de se pedir este documento ao balcão da maior parte dos Espaços Cidadão da Área Metropolitana de Lisboa. Estas medidas provaram ser muito eficazes. Todavia, verificou-se que, na Loja de Cidadão das Laranjeiras, continuava a ocorrer a acumulação de um grande número de utentes junto da entrada daquela infraestrutura antes da hora de abertura ao público da mesma. Com o objetivo de continuar a adotar soluções baseadas em dados concretos, promovemos a realização de um estudo simples, assente em alguns dados demográficos e, especialmente, na resposta a duas perguntas: (1) "O que iam fazer à Loja de Cidadão"; e (2) "O que motivava esse comportamento". As respostas foram esclarecedoras: cerca de 4 em cada 10 entrevistados eram estrangeiros, extracomunitários, que pretendiam obter o certificado de registo criminal português para instruir pedidos de autorização ou de renovação de autorização de residência junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), sendo apenas um em cada 12 os cidadãos nacionais que pretendiam renovar o cartão de cidadão. Esta constatação era especialmente caricata pois, desde 2007, que o quadro normativo estabelece que o acesso à informação do registo criminal se opere oficiosamente, por contacto entre o SEF e a Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ). A solução deste problema passou, assim, pela emissão de um despacho pelos diretores do SEF e da DGAJ, em que determinavam que a entrega do certificado de registo criminal português não era necessária para aqueles efeitos, e pela ampla divulgação deste despacho em português, mas também em língua inglesa, idioma dominado por boa parte dos cidadãos estrangeiros em causa, designadamente os provenientes da Ásia. Esta medida muito simples (e barata) permitiu, em apenas alguns dias, reduzir, para cerca de metade, o número de pedidos de certificado

de registo criminal efetuados por cidadãos estrangeiros, demonstrando que, neste caso, um bom quadro normativo não era suficiente para atingir os resultados desejados.

Para além da monitorização permanente, é também essencial garantir que a modernização administrativa é um processo partilhado. Os cidadãos, os empresários e os trabalhadores públicos têm de sentir que o SIMPLEX é para si, mas também que é uma emanação sua, para a qual contribuíram e que, por essa razão, é mais eficaz. E, de facto, podemos afirmar que o SIMPLEX é um dos processos mais participados. É mesmo um processo de todos e para todos. É, desde logo, fruto do engenho e da experiência dos trabalhadores do Estado, que são anualmente convocados a cooperar, quer indiretamente, por via do envio de contributos, entregues pelos pontos focais do SIMPLEX, no âmbito do envolvimento das diversas áreas governativas, quer diretamente, nas sessões de cocriação denominadas SIMPLEX Jam, em que vários trabalhadores do Estado, pertencentes a diversos organismos da Administração Pública e com posições hierárquicas diferentes, identificam atos desnecessários ou ineficientes e propõem soluções. É, também, o resultado da contribuição dos empresários e dos profissionais liberais, em inúmeras reuniões gerais ou especializadas e, particularmente, nas reuniões da Comissão para a Modernização Administrativa, que junta os parceiros sociais, as associações públicas profissionais que tutelam aqueles que mais diretamente lidam com a burocracia e as associações de defesa dos consumidores. E, finalmente, é também o produto das sugestões dos cidadãos que enviaram contributos pelos diversos meios eletrónicos disponíveis. Todavia, não nos iludamos com o envolvimento da comunidade e dos funcionários, pois este não dispensa, evidentemente, o compromisso político de alto nível, que sempre existiu, e que é condição da manutenção da modernização administrativa no topo das prioridades dos membros do Governo e dos outros decisores do Estado.

Por último, é fundamental que nunca se desvirtue o significado da marca SIMPLEX. Os cidadãos, os empresários e os trabalhadores do Estado têm de sentir que sabem o que é uma medida SIMPLEX e qual o efeito potencial que ela pode ter nas suas vidas. Assim, é essencial garantir que as medidas visam sempre, pelo menos, um daqueles três objetivos já enunciados: a simplificação da vida das pessoas, a criação de um melhor ambiente para os negócios e o incremento da eficiência da administração

pública. E isso nem sempre é fácil: a mera digitalização de procedimentos inúteis em vez de se proceder à sua eliminação ou a adoção de medidas inovadoras que não ambicionam atingir aqueles objetivos podem fazer perigar a confiança das pessoas na eficácia das medidas de modernização administrativa.

Foi com estas preocupações em mente que participámos na formulação das 119 medidas do iSIMPLEX 2019. Este foi um dos programas mais participados de sempre. Na sua construção, ouvimos cerca de 250 empresários de várias regiões, debatemos com mais de 270 funcionários públicos de diferentes setores do Estado, em seis sessões do SIMPLEX Jam, promovemos o regresso da Comissão para a Modernização Administrativa e analisámos mais de uma centena de sugestões que nos foram enviadas espontaneamente.

Este é um programa com uma forte componente tradicional de medidas de simplificação administrativa, distribuídas por três eixos: "Interagir uma só vez", "Partilhar e reutilizar" e "Digital por omissão". Falamos de medidas como a "DRÚnica", que pretende fundir a Declaração de Remunerações (Segurança Social) e a Declaração Mensal de Remunerações (AT); o "Balcão da Vinha", que procurará criar um ponto único de contacto junto da Administração Pública para o viticultor obter todas as permissões administrativas necessárias à plantação da vinha; o "eCompensa", que irá desenvolver um quadro regulatório para plataformas eletrónicas que promovam a compensação multilateral e voluntária de créditos; e a "Menos Espera na Pensão", que procurará garantir, à generalidade dos beneficiários, a comunicação do valor da pensão por velhice no prazo máximo de 60 dias.

A par destes eixos tradicionais, temos também dois mais inovadores: "Economia Comportamental" e "Tecnologias Emergentes". As medidas do eixo "Economia Comportamental" assentam numa abordagem indutiva que procura perceber o processo de tomada de decisão e aplicar esses conhecimentos na construção de políticas públicas. São medidas que pretendem criar condições para a adesão voluntária das pessoas e das empresas a determinadas condutas mais eficazes no cumprimento dos objetivos da modernização administrativa, designadamente possibilitando uma melhor compreensão das regras ou garantindo a compensação pela adoção dos melhores comportamentos. Como exemplo, refira-se a medida "Alerta Consultas", que procurará desenvolver e testar novos modelos

de comunicação entre os utentes e os prestadores de cuidados de saúde, de forma a melhorar os níveis de comparência em consultas médicas. Já o eixo "Tecnologias Emergentes" apresenta medidas que tiram partido das tecnologias de ponta. São 29 medidas em que se usa, entre outras, a inteligência artificial, a Internet das coisas ou o blockchain para prestar serviços públicos. Por exemplo, a medida "Abandono Inferior no Ensino Superior" pretende dar lugar a um sistema preditivo de análise de dados, visando identificar indicadores de situações de risco de abandono, legitimando a ação preventiva.

Todavia, não seria aceitável que aqueles que se queixam do funcionamento deficiente do atendimento nos serviços públicos não encontrassem respostas adequadas neste programa. Como já vimos, é fundamental investir na confiança. Deste modo, o iSIMPLEX 2019 é também um programa pensado para dar resposta a esses anseios. Basta atentar em medidas como o "LabAP – Laboratório de Atendimento", que procura criar uma estrutura para gerir, de forma integrada, o atendimento nos serviços públicos; ou na medida "Espaços Cidadão de Nova Geração", que vai melhorar o funcionamento dos Espaços Cidadão, adaptando-os às necessidades dos utentes, designadamente reformulando o catálogo associado, para que estas estruturas possam prestar os serviços mais procurados entre os disponibilizados pela Administração Pública; ou a "Linha iCidadão", que, com um número de telefone único, curto e facilmente memorizável, funcionará como porta de entrada e de encaminhamento do cidadão para os serviços públicos; ou o "Mapa de Cidadão à Medida", que pretende promover a evolução do Mapa de Cidadão para que este se torne uma ferramenta de encaminhamento do cidadão para o melhor canal de atendimento; ou ainda a medida "Gestão Inteligente do Atendimento Presencial (gIAp)", que irá recorrer à inteligência artificial para desenvolver uma ferramenta de monitorização e apoio à gestão do atendimento presencial. A par destas medidas, também foram elencadas outras que visam promover a simplificação do acesso aos serviços mais procurados pelos cidadãos, como a "Renovação Automática do Cartão de Cidadão" ou a "Carta Automática" que visam agilizar a generalidade das renovações de cartões de cidadão ou de cartas de condução, respetivamente, através do mero pagamento da referência multibanco enviada por *sms* juntamente com o aviso de caducidade; ou a "Carta na hora", que criará as condições para a disponibilização da carta de condução no dia em que for pedida.

Em suma: é fundamental compatibilizar a obrigação do Estado de ser, muitas vezes, o principal motor da inovação com o dever de estar sempre atento às necessidades e aos problemas mais emergentes dos cidadãos e das empresas.

Cidadãos, Empresas e Administração Pública: Histórias de Sucesso – Comentário

Lucinda Manuela Dâmaso*

Uma primeira palavra de saudação e reconhecimento ao Senhor Presidente do CES, Professor Correia de Campos, pela iniciativa desta Conferência que aborda temas da Administração Pública, fundamentais para que se cumpra o Estado Social que todos prezamos e consideramos imprescindível para um Portugal mais justo, mais solidário e mais equitativo.

E, debater questões da Administração Pública não pode ignorar as questões que abrangem e afectam todos os trabalhadores deste sector.

Temos assistido, de há alguns anos a esta parte, a uma melhor prestação de alguns serviços Públicos, fundamentais para a vida de todos os Portugueses. Só com trabalhadores competentes e com grande profissionalismo, tem sido possível a mudança verificada. As Lojas do Cidadão são um exemplo de, como de modo mais simplificado e abrangente, se podem prestar melhores serviços a todos e a cada um de nós. As mudanças têm sido, ainda que lentas, significativas. Mas, precisamos de mais e melhor.

É fundamental que a burocracia, ainda tão presente em tantas situações, seja banida.

* Presidente da UGT.

Ao falarmos nas mudanças verificadas no funcionamento da Administração Pública não podemos deixar de falar em todos os seus trabalhadores, fundamentais para o sucesso da mudança. Temos trabalhadores de excelência que, por vezes, são por alguns maltratados e mal julgados, situação de grande injustiça. Fruto da sua disponibilidade e empenho nas mudanças estas, aconteceram e todos nós as registamos. Trabalhar nos diferentes sectores da Administração Pública é um desafio diário que os seus trabalhadores têm vencido e ultrapassado, mesmo sem terem acesso à Formação Profissional necessária. A questão da Formação Profissional para estes trabalhadores é uma questão muito séria e que exige, no presente e no futuro, uma atenção muito especial, já que levará a que aconteçam novas formas de estar e novas dinâmicas de trabalho.

A Formação Profissional é um direito de todos os trabalhadores e fundamental para ganharmos as mudanças necessárias para uma melhor prestação de serviços que todos desejamos.

Compete pois, a quem tem competências para tal, elaborar rapidamente um Plano de Formação a que estes trabalhadores tenham acesso. Melhor formados darão, com certeza, melhores respostas. Este é um grande desafio que teremos que vencer e que levará à continuação do caminho de mais e melhores serviços na Administração Pública.

Cidadãos, Empresas e Administração Pública

José António Cortez*

Ponto Inicial

Nos últimos anos deram-se passos significativos no que se refere à "modernização " da nossa Administração Pública, sendo de inteira justiça destacar o papel desempenhado pela oradora deste painel, Dra. Maria Manuel Leitão Marques, que enquanto responsável por esta área em sucessivos governos, foi a principal propulsora dessa mudança, o Simplex e o investimento na utilização das TIC são expressões muito relevantes dos progressos realizados.

Mas, numa Conferência como esta, depois do reconhecimento dos avanços realizados importa, sobretudo, reflectir e debater o que ainda está por fazer e requer, para isso, uma leitura tão isenta e aprofundada quanto possível dos problemas existentes e da natureza dos mesmos. São muitos os desafios que o país enfrenta em matéria de Administração Pública no pressuposto de que a razão de ser da mesma é prestar um serviço público de qualidade aos cidadãos em geral e às empresas em particular.

* CCP.

Daí que e atendendo ao curto tempo da minha intervenção, me concentre no levantar de algumas questões de ordem geral e que permitem uma visão tão integrada quanto possível das respostas a dar e que faça apenas um destaque especial para uma área em concreto que se prende com os apoios de base comunitária que venho acompanhando de forma mais directa uma vez que a CCP é, desde sempre, uma entidade promotora de projectos de âmbito associativo e de interesse colectivo.

1.ª Reflexão
Modernizar/reformar as A. Públicas

Penso que o conceito de "modernização" não cobre por inteiro os desafios que se colocam às nossas Administrações Públicas. Ao incidir, sobretudo, nas mudanças a nível tecnológico e procedimental não permite enfatizar suficientemente as mudanças na vertente organizacional que são, porventura, as mais determinantes.

É um facto que a palavra "reforma" ganhou uma conotação demasiado ideologizada ao ser, muitas vezes, associada a uma diminuição do peso do Estado e a uma redução do número de trabalhadores deste. O período da "troika", de alguma forma, "diabolizou" o conceito, sem que, na verdade, tenha existido qualquer verdadeira reforma do Estado.

Considero que é tempo de regenerar o conceito e de recuperar a ideia de uma **reforma do Estado,** no que isso significa de repensar formas de organização e, sobretudo, de politicamente traduzir uma intenção clara de combater o imobilismo e o conservadorismo que as organizações naturalmente geram, independentemente do empenho e da dedicação à causa pública de grande número dos seus quadros.

Reformar a Administração Pública não é dispor de um programa pré-formatado e pronto a aplicar num dado momento, e que, em simultâneo, reestruturasse todos os serviços públicos. É sim, o reconhecimento por parte dos nossos responsáveis políticos da necessidade de afrontarem a "resistência à mudança" por parte das organizações, quando estas tendem a fechar-se sobre si mesmas criando rotinas e procedimentos burocráticos e perdendo de vista a sua missão de serviço público.

É também a afirmação de que os serviços públicos e os seus trabalhadores têm que ser escrutinados e avaliados e que o mérito deve ser devidamente premiado.

É, por último, desenvolver uma política de proximidade que os meios tecnológicos não resolvem só por si, porque o contacto directo e personalizado continua a ser essencial.

2.ª Reflexão
Mudanças legais e institucionais/mudanças comportamentais e culturais

A crise do início da década e a política de austeridade e contenção da despesa pública vieram não apenas agravar as condições materiais de trabalho, como afastaram muitos quadros qualificados da nossa Administração Pública e, não menos negativo, introduziram uma desmotivação evidente num grande número de trabalhadores do sector.

As mudanças do quadro legal só são verdadeiramente produtivas quando estão associadas a mudanças comportamentais e culturais. Neste período difícil, muito da boa cultura das organizações perdeu-se com a saída daqueles que dela eram portadores e ao contrário do pretendido, reforçou-se em muitos casos o distanciamento em relação aos destinatários do serviço prestado e instituíram-se práticas de maior rigidez procedimental, instrumento de auto defesa perante a falta de recursos humanos, quer em quantidade, quer em qualidade.

As novas tecnologias que, em si mesmas, são um instrumento da maior valia, potenciaram este distanciamento, pois em muitos casos, não permitem qualquer interactividade entre as actividades públicas e os cidadãos.

Não temos grandes dúvidas de que a qualidade da Administração Pública depende, acima de tudo, dos seus profissionais, ou seja da qualificação, condições de trabalho e motivação dos recursos humanos. A reforma organizacional de que falámos anteriormente, sendo essencial, só pode ter sucesso se estiver associada a uma política de captação e fixação de talentos, visando atrair os melhores quadros e não fique condenada a ser uma última escolha profissional. Para isso, são imprescindíveis políticas remuneratórias adequadas e que sejam incentivadoras do desempenho.

O modelo actual, excessivamente hierarquizado e piramidal, tem como efeito uma desresponsabilização, das estruturas intermédias e, por outro lado, apenas favorece o individualismo e a lógica procedimental em desfavor do trabalho de equipa, da cooperação entre serviços e estruturas da Administração Pública. Os muitos grupos de trabalho ou comissões

interdepartamentais ou interministeriais só por si não contribuem para atenuar este problema, porque se mantém a lógica de representação institucional em que a referida cadeia hierárquica predomina.

Por outro lado, a formação assume muitas vezes a natureza de um mero "carimbo" de frequência não se fomentado devidamente o estudo e a produção de conhecimento novo. Os trabalhos com esta característica são escassos e os responsáveis governativos recorrem demasiado a consultorias externas para fundamentarem as suas decisões não aproveitando devidamente o conhecimento existente na própria Administração Pública.

3.ª Reflexão
A informação e o diálogo com os cidadãos e as empresas

Vou neste ponto apenas cingir-me, como referi ao início, a uma área que melhor conheço e em que as falhas de comunicação e de diálogo são particularmente notórias apesar do empenho dos seus profissionais: refiro-me ao "Portugal 2020".

É uma área em que os problemas da falta de recursos humanos tem sido posta em relevo, o que associado à necessidade de contratar ou adjudicar serviços em pessoas com menor experiência veio agravar a referida entropia procedimental.

Tudo isso, reflectindo-se:

- Em tempos excessivos de resposta e de tomada de decisão (no caso dos projectos de empresa estes tempos, põem muitas vezes em causa a própria viabilidade do projecto);
- Ausência de informação clara e esclarecedora o que é agravado pela dificuldade de estabelecer um diálogo personalizado (as plataformas digitais não interagem como os promotores e limitam-se a validar ou não procedimentos e informação) que, até, o recurso ao "velho telefone" facilitaria;
- Problemas de funcionamento das plataformas digitais que, sobretudo, na fase inicial descredibilizam o Programa;
- Centralismo excessivo (na Agência de Desenvolvimento e Coesão) e reduzida autonomia dos organismos intermédios (caso das Confederações empresariais nas acções de Formação- Acção);
- Ausência de planeamento ao nível do lançamento dos concursos e das exigências, posteriores, de celeridade na concretização das acções;

- Regras de contratação pública desajustadas, desproporcionados e sujeitos a interpretações divergentes (com a agravante de serem subcontratados para as auditorias entidades mal preparadas).

Num momento em que se inicia a preparação do próximo programa "Portugal 2030", uma reflexão sobre o anterior programa comunitário envolvendo destinatários e promotores das acções, feita sem propósitos de politização do tema, mas apenas procurando contribuir para corrigir no futuro o que se tenha revelado menos conseguido, seria fundamental.

TERRITÓRIO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Território e Administração Pública

João Ferrão*

1. Portugal, um sistema de governo assimétrico

Vários autores têm vindo a propor tipologias de sistemas de governo, em particular no que se refere aos países europeus ou da OCDE. Leonardi e Nanetti (2011), por exemplo, defendem a existência de quatro tipos principais de sistemas de governo na Europa: federais, regionalizados, assimétricos e centralizados. As designações escolhidas permitem facilmente relacionar vários países com três dessas categorias: Alemanha e Áustria, no caso dos sistemas federais; Espanha e Itália, no que se refere aos sistemas regionalizados; e Grécia e Suécia, no que diz respeito aos sistemas centralizados. A terceira categoria proposta por aqueles autores – sistemas assimétricos – é, talvez, a de compreensão menos imediata e intuitiva. Os sistemas de governo assimétricos, segundo Leonardi e Nanetti, têm um poder forte simultaneamente aos níveis central e local. O Reino Unido e Portugal são países que ilustram bem essa situação.

Não é surpresa para ninguém afirmar que o sistema de governo português se caracteriza pela coexistência de uma forte tradição centralista e de uma significativa tendência municipalista. O que importa perceber é o significado e as implicações dessa realidade polarizada da administração portuguesa num contexto onde muitas das decisões políticas

* Investigador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

mais relevantes são tomadas ou influenciadas por entidades supranacionais (União Europeia) e organizações internacionais (UNESCO, FAO, OMS, FMI, Banco Mundial, OCDE, etc.). Relembre-se que a União Europeia integra cerca de 15 instituições e organismos (com destaque para a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia) e que Portugal é membro de mais de 80 organizações internacionais. Compreende-se que, neste contexto, se verifique uma forte centrifugação dos mecanismos de decisão com impacto no sistema de governo do país.

Por outro lado, a tradição municipalista, apesar de historicamente enraizada, sempre se confrontou com uma relação de subordinação ou, pelo menos, de insuficiente independência política e de meios em relação ao poder central. Portugal caracteriza-se, assim, pela ocorrência simultânea de um centralismo dependente face a entidades supra e internacionais e por uma descentralização centralizada em relação ao governo e à administração central do estado.

A essas duas características junta-se uma terceira no caso de Portugal continental: um significativo vazio de decisão política ao nível regional, dada a reduzida autonomia dos serviços desconcentrados do estado (serviços periféricos) existentes nas regiões, o persistente adiamento da instituição em concreto das regiões administrativas previstas na Constituição da República Portuguesa desde 1976, e as limitações estruturais das várias experiências de cooperação entre municípios, incluindo as entidades intermunicipais mais recentes: as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. Sucede que esse vazio de poder de decisão política ao nível regional se confronta com a existência, entre as escalas nacional e municipal, de múltiplas geografias de referência para a administração e para os cidadãos. É esse o aspeto que analisaremos na secção seguinte.

2. Nível regional: um vazio sobreocupado?

Se olharmos para os mapas que foram sendo produzidos sobre Portugal (continente), facilmente reparamos que existe uma tendência histórica para consagrar a sua diversidade interna em torno de divisões regionais de natureza e configuração espacial distintas. Não cabe aqui reconstituir as vicissitudes por que passaram ao longo do tempo as províncias e os distritos (com os respetivos governadores civis), que foram alternando entre si o papel de autarquias e a função de elementos aglutinadores da construção

social de identidades territoriais. Às províncias e aos distritos somaram-se, entretanto, outras referências geográficas de âmbito regional ou sub-regional: primeiro as designadas regiões de planeamento ou regiões-plano (1969), acompanhando a emergência das políticas de desenvolvimento regional em Portugal; depois, os círculos eleitorais consagrados na Constituição de 1976, que deverão coincidir com os distritos até à instituição de regiões administrativas; e, em 2003, as unidades territoriais para fins estatísticos (NUTS), criadas pelo Eurostat como resposta à necessidade de definir um sistema único de referenciação geográfica para a elaboração de estatísticas e a formulação de políticas regionais nos estados-membros da União Europeia.

Os vários referenciais regionais relativos a Portugal continental podem ser agrupados em dois tipos de territórios em função do seu papel atual. De um lado temos os territórios formais, com nome, delimitação clara e atribuições e competências específicas. São os territórios do presente a partir dos quais se prepara o futuro, porque aí são tomadas decisões relevantes para os caminhos que o país irá percorrer: circunscrições políticas (regiões autónomas) e administrativas (municípios e freguesias), regiões-plano (áreas de incidência das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), NUTS II (à escala regional) e III (de nível sub-regional), e círculos eleitorais (coincidindo com os distritos). Do outro lado temos os territórios subjetivos, os quais, destituídos das suas antigas funções, subsistem hoje como uma sobrevivência do passado no presente: as províncias e os distritos. Por comparação com os territórios formais, estes territórios também têm nome, podem ou não possuir delimitações claras, mas não detêm competências administrativas. A esses dois tipos de territórios podemos adicionar ainda um terceiro, em emergência: os territórios funcionais, estruturados pelos fluxos e interações que se estabelecem entre diferentes lugares, de que as deslocações casa-trabalho ou local de estudo e as chamadas regiões urbanas funcionais constituem os melhores exemplos. Estes territórios não têm nome, nem delimitações, nem competências. Possuem uma geografia dinâmica e volátil. São, talvez, a antecipação de um futuro, de momento ainda sem tradução espacial institucionalizada, sobretudo para efeitos de planeamento.

Sucede que estes vários referenciais regionais se sobrepõem entre si de forma mais ou menos caótica num contexto marcado por um vazio de poder político democrático, criando tensões inevitáveis, sobretudo en-

tre a ótica das políticas públicas e, portanto, da organização territorial da administração (espaço pertinentes para desenvolver políticas eficazes, eficientes, equitativas e sustentáveis), e a ótica dos cidadãos (espaços identitários). De um lado, temos as instituições públicas, as políticas e as lógicas de poder; do outro, os cidadãos, as identidades de base territorial e as lógicas de cidadania. São mais importantes as regiões-plano, com um historial relevante de políticas regionais e de coordenação de políticas setoriais com incidência numa mesma região, ou as províncias e os distritos, os espaços com que grande parte dos portugueses (exceto os mais novos e os habitantes da área metropolitana de Lisboa) se identifica? Nenhum português dirá que é da região-plano A ou da NUTS B: as pessoas são do Ribatejo ou do distrito de Vila Real, do Minho ou do distrito de Beja, do Alentejo ou do distrito de Coimbra. Mas também não há – nem tem sentido que existam – políticas específicas por província ou por distrito. Como racionalizar e preencher, então, este espaço subnacional e supramunicipal que se apresenta vazio do ponto de vista do poder de decisão democrática, mas sobreocupado no que diz respeito a referenciais de base territorial?

3. Gerir o vazio regional sobreocupado

Para responder à questão enunciada no final da secção anterior, vale a pena recordar as ideias de Chan e Protzen (2016) sobre como passar de situações de tensão a posições de compromisso. Estes autores consideram a existência de dois tipos de compromissos: integrativos e distributivos. Os compromissos de tipo integrativo efetuam-se a partir de um processo de convergência de posições. Correspondem, em boa medida, à visão de construção de consensos através do diálogo, da negociação e da concertação defendida por Jürgen Habermas (1997) e seus seguidores, apoiantes da chamada democracia deliberativa. Os compromissos distributivos, pelo contrário, pressupõem que as visões antagónicas concordem que é possível e útil diferenciar, por um lado, os aspetos sobre os quais existem posições irreconciliáveis (dimensão conflitual, de dissenso) e, por outro, aqueles em relação aos quais é possível negociar e concertar soluções (dimensão de potencial convergência, de compromisso). Feita essa separação a montante, pode desenvolver-se um processo de natureza habermasiana centrado exclusivamente na segunda dessas componentes, isto é, a componente de compromisso. A ideia de compromisso distributivo é bastante

próxima da visão agonística defendida por Chantal Mouffe (2000) (substituição do antagonismo sistemático por um modelo pluralista agonístico, que admite a coexistência de conflito e compromisso, dissenso e convergência) e dos seus seguidores, apoiantes da designada visão pós-marxista.

Qual a relação entre estes dois tipos de compromissos e a gestão do vazio regional sobreocupado?

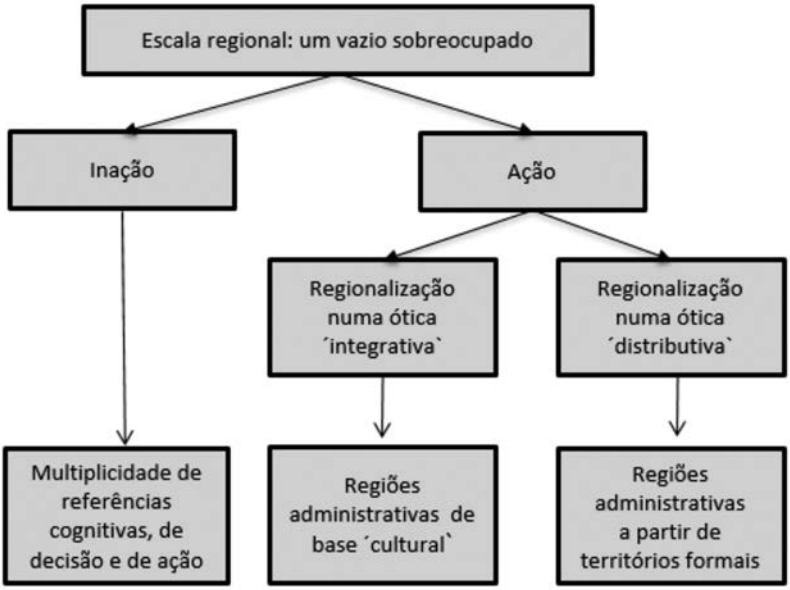
Se olharmos para as tensões antes identificadas entre a ótica da administração pública, das políticas e do poder e a ótica dos cidadãos, das identidades de base territorial e da cidadania, a adoção de uma postura de compromisso integrativo, que impõe uma convergência global de posições, obrigaria a articular territórios formais e territórios subjetivos, o que apontaria para uma regionalização baseada em regiões culturais/ /identitárias. Essa é, aliás, a posição defendida por diversos autores. Esta solução levanta, no entanto, diversos problemas. Em primeiro lugar, a densidade das identidades territoriais não é uniforme em todo o país nem por grupos etários e sociais. Ela é forte para os mais idosos que permanecem nas regiões de origem ou que, tendo saído, com elas mantêm ligações pessoais e afetivas fortes; pode ser significativa para pessoas que, vivendo ou tendo mesmo nascido noutros locais, conservam relações com as gerações anteriores (pais, avós) que os levam a herdar as suas identidades de base territorial; mas tende a ser muito reduzida ou mesmo nula para os grupos mais jovens e com maior mobilidade, nascidos em contextos urbanos e suburbanos, muitos deles sem qualquer contacto – em casa, na escola ou durante as férias – com realidades a que chamem província ou distrito. Aliás, não é por acaso que de todas as províncias consagradas no conhecido mapa de Amorim Girão afixado durante cerca de quatro décadas nas paredes de todas as escolas primárias do país (significativamente até 1974), a Estremadura é a única que deixou de representar uma referência identitária, tendo sido substituída por outros territórios: área metropolitana de Lisboa, península de Setúbal, região Oeste, etc. Mas esta solução levantaria ainda outro problema, de natureza pragmática: o número elevado de províncias ou distritos inviabiliza a existência de regiões administrativas com massa crítica suficiente para promover processos de desenvolvimento sustentáveis. Nestas condições, as regiões administrativas de base cultural/identitária apenas poderão sobreviver com base em intensos e complexos processos redistributivos inter-regionais de âmbito nacional, o que não

deixaria de suscitar reações que bem conhecemos de outros países por parte das populações das regiões mais ricas.

A gestão do atual vazio regional sobreocupado numa ótica de compromisso distributivo leva-nos por outro caminho. Antes de mais, implica reconhecer que é impossível conciliar de forma global e coerente a diversidade existente de territórios formais e territórios subjetivos, assim como o conjunto de critérios associados à ótica da administração e à ótica dos cidadãos. Mas isso não significa que se opte por uma das perspetivas em total detrimento da outra. Significa, sim, que é necessário definir um foco prioritário, procurando não ser excludente, ser seletivo, evitando marginalizar, desenhar pontes não com o intuito de tudo compatibilizar, mas antes de integrar um leque alargado de visões e expectativas numa solução globalmente coerente e sustentável. Esta perspetiva assenta na construção de um *puzzle* complexo, com várias peças. Mas a única forma de ocupar o vazio regional sobreocupado conciliando racionalidade da ação pública, equidade e cidadania parece ser a que maximiza a coincidência dos vários territórios formais (os espaços de desconcentração, de descentralização e de representatividade democrática), assegurando, ao mesmo tempo, formas de articulação quer com os territórios subjetivos (os espaços do passado no presente), quer com os territórios funcionais (os espaços do futuro ainda não institucionalizados). Por exemplo, as designações Alentejo e Algarve, bem como, a um nível menor, Norte e Centro (no sentido de Beiras), associam-se a identidades de base territorial que, sendo menos finas do que as províncias ou os distritos, mantêm um forte sentido agregador junto das populações.

Gerir o vazio regional sobreocupado a partir da instauração de um poder democrático não é, portanto, uma tarefa fácil. Não existe uma solução ótima, que se sobreponha de modo indiscutível a todas as outras. Qualquer decisão será sempre questionável e pelo menos uma parte dos argumentos invocados pelos críticos da solução proposta merecerá, por certo, atenção e respeito. Contudo, e independentemente da posição perfilhada, seria metodologicamente errado discutir diferentes soluções de forma avulsa, sem ter uma visão de conjunto das várias bifurcações de decisão que este processo implica. É esse o objetivo da Figura 1.

Figura 1. Como gerir o vazio regional sobreocupado: principais opções.



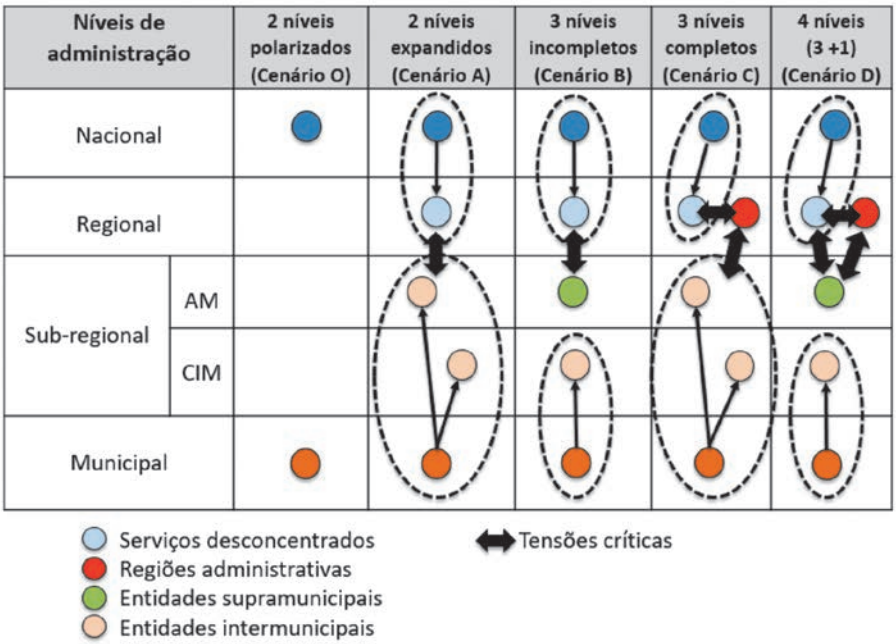
4. Cenários de descentralização num contexto de reorganização do nível regional

A Figura 1 sistematiza os vários caminhos possíveis, identificando as principais bifurcações em termos de opções. Torna-se agora necessário dar um passo mais. Pelos argumentos anteriormente expostos, ficou clara a nossa preferência por uma regionalização administrativa baseada numa ótica distributiva, no sentido atribuído por Chan e Protzen (2016). Mas esta solução pode ser concretizada de formas distintas. Esta secção procura contribuir para esse debate, identificando vários cenários possíveis e pronunciando-se sobre a desejabilidade e a plausibilidade de cada um deles.

Comecemos por recordar a natureza assimétrica do sistema de governo em Portugal, com o poder democrático repartido por dois polos opostos: central (Governo) e local (autarquias). Esse é o cenário 0 da Figura 2. Uma visão mais pormenorizada da situação atual não poderá deixar de reconhecer a existência de situações entre esses dois polos que, embora sem legitimidade democrática (ou seja, sem órgãos eleitos por sufrágio universal e voto direto) e por isso sem autonomia política, ocupam esse espaço intermédio com atribuições e competência próprias: os serviços

desconcentrados do estado, por um lado, e as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), pelo outro. Este cenário corresponde ao que designamos por sistema de governo com dois níveis expandidos, o primeiro descendente (administração desconcentrada, expansão do poder central) e o segundo ascendente (entidades intermunicipais, expansão do poder autárquico). Neste cenário, a principal tensão crítica atual prende-se com a articulação de competências entre a administração desconcentrada de nível regional (nos últimos anos com uma dinâmica global de perda de autonomia, funções e meios) e as entidades intermunicipais (com uma dinâmica oposta, embora geograficamente desigual, sobretudo em domínios que beneficiam do apoio de fundos comunitários e/ou sensíveis às vantagens decorrentes da obtenção de economias de escala).

Figura 2. Cenários de descentralização: entre o *statu quo* melhorado e a existência de quatro níveis com legitimidade democrática.



O cenário B corresponde a um sistema de governo com três níveis incompletos. Neste caso, as áreas metropolitanas (AM) de Lisboa e do Porto, dada a sua dimensão, interconectividade, complexidade e relevância, teriam um tratamento específico, sendo os respetivos presidentes diretamente eleitos. Transformar-se-iam, portanto, em entidades supramunicipais, e não apenas intermunicipais como atualmente, sendo as únicas com legitimidade democrática entre os níveis nacional e municipal. Neste cenário, as principais tensões críticas tenderiam, por certo, a relacionar-se com a articulação entre AM e administração desconcentrada, sobretudo as CCDR. De facto, é fácil imaginar as dificuldades de decisão em situações em que o presidente de uma das AM (eleito) e o presidente da respetiva CCDR (nomeado) assumissem posições divergentes ou mesmo antagónicas.

O cenário C corresponde à existência de um sistema de governo com três níveis completos através da criação de regiões administrativas, o que permitiria superar parte das tensões antes referidas em relação ao que designámos por um espaço regional vazio do ponto de vista da legitimidade democrática, mas sobreocupado com espaços de referência formais e subjetivos não coincidentes entre si. Em relação a este cenário é possível antecipar dois tipos principais de tensões críticas: ao nível regional, entre os órgãos das regiões administrativas (eleitos) e das direções regionais e outras entidades da administração desconcentrada (nomeados); ao nível subnacional mas supra municipal, entre os órgãos das regiões administrativas e as entidades intermunicipais, sobretudo se estas ganharem mais competências (fundos estruturais, redes de equipamentos, mobilidade, etc.).

Por último, o cenário D corresponde ao sistema de governação de maior complexidade, dado incluir quatro níveis com legitimidade democrática: central, regional, áreas metropolitanas e municípios. As tensões críticas alcançariam, nesta situação, o seu grau mais elevado, ampliando as tensões identificadas para os cenários B e C. Os processos de decisão e gestão ao nível regional e entre este nível e as áreas metropolitanas seriam particularmente difíceis, com um elevado potencial de conflitualidade.

Em abstrato, qualquer destes cenários é possível. Mas, atendendo ao historial da administração em Portugal, aos comentários efetuados nas secções anteriores e ainda à experiência de outros países europeus (OCDE, 2020), não seria correto afirmar que são equivalentes no que

se refere à sua exequibilidade. De um ponto de vista de apreciação subjetiva, também é natural que existam posições distintas em relação a cada um deles. Em suma, o cenário A (*statu quo* melhorado) é plausível mas indesejável, porque insuficiente; o cenário B, previsto no programa do atual governo (eleição direta dos presidentes das AM) mas entretanto abandonado, tornou-se não plausível; o cenário C, o que se aproxima dos sistemas de governação dos países europeus com uma dimensão demográfica semelhante à de Portugal (3 níveis), parece desejável mas o seu grau de plausibilidade, mesmo a médio prazo, continua uma incógnita; e, por fim, o cenário D, o de maior complexidade, não é, por certo, nem desejável nem plausível.

A leitura conjunta das figuras 1 e 2 possibilita uma visão abrangente e sistematizada das várias opções em jogo. Constitui, portanto, um pano de fundo relevante para debater o futuro do sistema de governo do país de um ponto de vista integrativo, isto é, não obsessivamente focado na construção de consensos, mas sim na diferenciação entre divergências insanáveis e convergências suscetíveis de incluir o maior apoio possível por parte dos cidadãos e dos partidos políticos.

5. Pensar estrategicamente a relação entre território e administração pública

No seguimento dos comentários anteriores, salientam-se quatro aspetos fundamentais para pensar estrategicamente o futuro da relação território-administração pública em Portugal (continente), ou seja, o sistema de governo enquanto organização político-administrativa e também a sua relação com os cidadãos.

O primeiro aspeto diz respeito aos custos da não-decisão em relação a opções inadiáveis. Não decidir constitui, não raro, a forma mais simples de evitar ter de escutar, argumentar, propor e contrapropor, negociar. A reforma da administração desconcentrada do estado e a descentralização multinível são os dois pilares essenciais da construção de uma nova relação entre território e administração pública. É por aí que deveremos começar. Sem a construção sólida destes dois pilares qualquer restruturação da relação território-administração pública tem o seu destino definido: o fracasso.

O segundo aspeto refere-se à necessidade de programar a mudança. Qualquer alteração estrutural só tem sentido em função de objetivos

preestabelecidos. Importa, por isso, identificar os caminhos de transição entre o presente e o futuro desejado, não sob a forma de enunciados vagos, mas a partir da identificação de prioridades, da definição de metas e da indicação de fases, e ainda de um exercício permanente de acompanhamento e de avaliação que permita introduzir ajustamentos em tempo útil e com resultados eficazes.

O terceiro aspeto relaciona-se com o conceito de boa governação. O êxito de qualquer sistema de governação – e, por maioria de razão, de rearranjos mais ou menos profundos dos sistemas existentes – pressupõe instituições de qualidade, capazes de conciliar a eficiência, equidade e sustentabilidade da ação pública e das várias políticas com a componente de legitimidade democrática, que dá voz aos cidadãos, na sua diversidade de necessidades, expectativas, interesses e aspirações.

Finalmente, o quarto aspeto prende-se com a necessidade de consolidar uma boa governança multinível num contexto de crescente europeização de decisões de natureza política, orientações estratégicas e políticas públicas. Esta boa governação exige uma correta aplicação do princípio da subsidiariedade, colocando os processos de decisão e a gestão da provisão de serviços ao nível mais baixo a que poderão ser desenvolvidos com eficácia e eficiência. Mas impõe também uma visão bidirecional, dialética, dos mecanismos de governança multinível, em que os circuitos descendentes de comando e controlo desencadeados a partir dos diferentes órgãos da União Europeia coexistem com os fluxos ascendentes a partir dos vários níveis do sistema de governação do país (nacional, regional, municipal), originando dinâmicas de coevolução reciprocamente benéficas.

Referências

Chan, J. K. H. e Protzen, J. P. (2018), Between conflict and consensus: Searching for an ethical compromise in planning. *Planning Theory*, 17(2), 170-189.

Habermas, J. (1997), 'Popular Sovereignty as Procedure', in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, ed. James Bohman and William Rehg, MIT Press, Cambridge, MA.

Leonardi, R. e Nanetti, R. Y. (2011), "Multi-level Governance in the EU: Contrasting Structures and Contrasting Results in Cohesion Policy", Paper prepared for the RSA Research Network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion Policy. First Workshop on 'Multi-level governance and partnership in the EU cohesion policy' organized by the Institute for European Integration Research (EIF) of the Austrian Academy of Sciences, Vienna, 28-29 November.

Mouffe, C. (2000), *Deliberative democracy or agonistic pluralism*. (Reihe Politikwissenschaft / Institut für Höhere Studien, Abt. Politikwissenschaft, 72), Institut für Höhere Studien (IHS), Wien, https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246548

OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/fea62108-en

Território e Administração Pública – Comentário

Arménio Carlos*

Falar do território e Administração Pública é falar das necessidades, direitos e deveres das pessoas. É falar de um Estado que não pode deixar de assumir as suas responsabilidades constitucionais, no quadro da coesão económica, social e territorial do país.

Somos um País Assimétrico em termos sociais e regionais com profundas desigualdades sociais, que têm origem em classes sociais, e com cavados desequilíbrios regionais.

Persistem as assimetrias e a desertificação de várias zonas do país, enquanto se assiste à concentração de uma parte significativa da população no litoral, nomeadamente nas zonas Metropolitanas.

Vivemos um tempo em que para além da falta de respostas para os problemas estruturais do interior do país, temos também dificuldades acrescidas no plano económico e social, para uma parte da população que vive no litoral.

Nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto há enorme desigualdade social, a par da forte concentração de riqueza em alguns concelhos; há escassez de serviços públicos, como mostra a Carta Social que mapeia a rede de serviços e de equipamentos sociais, com relevo para os equipamentos dirigidos à população idosa. Porém, a Carta Social não nos indica os custos que oneram as famílias resultantes desta situação.

* Secretário-Geral da CGTP-IN.

Precisamos de uma visão global, articulada e coerente. Não se pode é fazer o discurso da coesão territorial e proceder ao encerramento de serviços públicos e de serviços à população em regiões com o fundamento de que perderam população, pois com tal encerramento estamos a agravar a perda de população e com ela o definhamento da actividade económica. É vital reinstalar os serviços que foram desactivados.

Precisamos de valorizar a Administração Pública e terminar com estereótipos que serviram para, no tempo da troica, estigmatizar os funcionários públicos com vista a procurar legitimar uma política de devastação económica e social. A verdade, porém, é que não se fez a inversão total desse caminho na legislatura anterior, sem deixar de reconhecer que alguns passos (como o reposição do horário de 35 horas) foram dados. Sem funcionários públicos motivados não pode haver bons serviços públicos prestados à população, no litoral como no interior. E sem salários e condições de trabalho adequadas, corremos o risco do Estado ter mais dificuldade em fixar e ou contratar profissionais para prestar os serviços públicos que a população deseja e exige!

Os transportes e a conectividade, incluindo a digital, desempenham um papel fulcral na coesão do território.

Precisamos de reconstruir a rede ferroviária no quadro de uma política que responda não apenas aos desequilíbrios territoriais mas também à mudança climática. Apesar do discurso ambientalista não ser de hoje, o facto é que não se apostou nos transportes colectivos; deixámos cair a rede ferroviária; encerrámos vias (e aqui as regiões do interior foram fortemente penalisadas); apostámos na rodovia e perdemos capacidade de recuperação da frota de comboios. Aqui houve desenvolvimentos positivos recentes com o alargamentos dos passes sociais que permitiu a baixa dos preços dos transportes, como reflexos favoráveis no custo de vida. Mas não é suficiente baixar o preço dos transportes; é preciso concretizar um plano ferroviário que alargue e modernize a rede.

O Programa do Governo aponta, no domínio da coesão do território, o aproveitamento do potencial endógeno do país, o que nomeadamente implica a promoção dos produtos locais. Este aproveitamento constitui de facto uma necessidade mas esta ideia não deve limitar-se a um domínio específico, o da coesão territorial.

O aproveitamento dos recursos endógenos do país deverá constituir um vector fundamental da política económica com vista a salvaguardar e

reforçar o tecido produtivo, o emprego e a diminuir a dependência de importações. Voltando aos transportes, consideramos positiva a reintegração da EMEF na CP e a perspectiva da recuperação de material circulante que se encontrava "inoperacional". Mas não chega por si só, como o governo também reconhece. De nossa parte, acreditamos haver potencial para que o país possa dar um salto e reganhe capacidade de construção de comboios. Um objectivo central para o desenvolvimento económico e social do país, pelo emprego e riqueza que cria e a redução das importações e da divida que pode assegurar.

Por outro lado, a ideia da "descentralização" de serviços pela via da denominada "Municipalização" não nos parece a via acertada para a coesão social e territorial. Descentralizar responsabilidades sem os respectivos meios materiais, não só não resolverá os problemas, como tenderá a acentuar as desigualdades entre Municipios e a elevar o protesto das populações contra a falta de resposta dos serviços públicos, face às suas necessidades e anseios. Tal facto confirma a necessidade de se avançar com o processo de regionalização do país, envolvendo a população na discussão e decisão sobre o modelo a adoptar.

Abordo ainda, sintéticamente, três questões de extrema actualidade, e não apenas na dimensão do território, no Portugal de hoje.

A primeira é a nossa vulnerabilidade face às alterações climáticas, à subida do nível de água dos oceanos e à erosão da costa. Esta vulnerabilidade acentuou-se com a concentração da população no litoral, sobretudo na zona costeira. Há hoje regiões e populações que estão mais em risco (a zona entre a foz do Douro e a Nazaré tem sido apontada). Estes riscos não podem ser subestimados, uma vez que tem sido referida pelos cientistas uma subida do nível das águas de mais 20 cm até ao final do século.

A segunda é o processo, que pode estar no início, de expulsão das pessoas de rendimentos baixos e médios dos centros das cidades, devido ao aumento dos custos da habitação. Esta situação, provocada pelo surto de turismo e pela especulação imobiliária, é mais grave na região de Lisboa onde o custo da habitação é bastante mais elevado mas o problema não se lhe circunscreve. Estamos a criar novos desequilíbrios territoriais que só com políticas públicas podem ser travados.

A terceira é a urgente necessidade de dinamizar o investimento público. Sem políticas públicas adequadas e sem investimento público suficiente

não responderemos aos graves problemas que enfrentamos, que não são de futuro mas do tempo presente.

E, já agora, não iludamos a questão das receitas do Estado. Sem estas receitas e sem impostos, o Estado não terá meios para dar resposta aos problemas de coesão social e territorial e de mudança climática. A consequência será um novo e brutal agravamento das desigualdades, num país que é já um dos mais desiguais no conjunto dos países da OCDE.

Em síntese, do que precisamos é de uma concepção e de políticas públicas que valorizem o território como um todo, num contexto de uma política de desenvolvimento; uma política que conjugue com coerência as diferentes dimensões, económicas, sociais e territoriais.

GESTÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desafios na Gestão Pública e na Administração Pública[1]

Paulo Moita de Macedo[2]

1. Gestão da mudança

Um dos principais aspetos da gestão pública diz respeito à mudança imperativa e acelerada que todos sentimos, de que todos falamos a toda a hora, que todos citamos com os mais variados exemplos[3]. Na gestão pública, a pergunta é simples: o que é que organismos tradicionalmente tidos como conservadores, sem concorrentes, com menos instrumentos de gestão e, consequentemente, menor capacidade de adaptação à mudança, podem fazer para corresponder à evolução da tecnologia, dos utilizadores e do seu negócio.

[1] Este texto resulta da intervenção realizada na conferência do C.E.S. "Desafios na Gestão Pública e na Administração Pública. O caso da Autoridade Tributária".

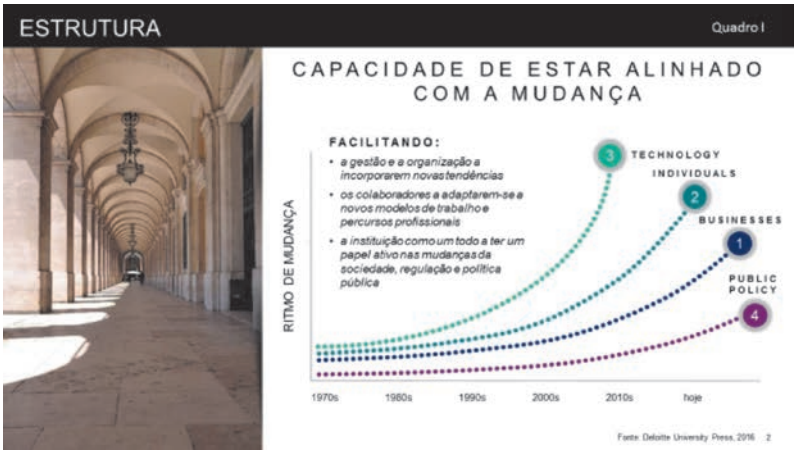
[2] Presidente da Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos.

[3] REIS, 2018.

No fundo, estamos ante os desafios de sempre – na área pública –, como gerir grandes instituições com menos flexibilidade e com menos alternativas de premiação, de angariação de financiamento para projetos inovadores, para contratação de talento específico que, no setor privado; por outro lado, como gerir instituições que são atingidas por um ritmo e por uma exigência de mudança que se fazem sentir de forma muito acentuada. Algo que é fácil verificar, se repararmos na tendência de evolução das mudanças. Em primeiro lugar, temos uma mudança tecnológica acelerada e sem precedentes. Em segundo lugar, de forma também bastante vincada, temos as novas exigências dos consumidores. As pessoas não estão disponíveis para esperar ou para ter uma experiência como utilizador nos serviços públicos, diferente da que têm numa app 24/7, ou que têm quando vão fazer uma compra on-line. E querem ter o mesmo tipo de serviço, quer seja numa entidade privada, que seja numa pública. A questão é saber se o serviço público se dimensionou, se tem a possibilidade de se reconfigurar com o enquadramento legal, gestionário e de financiamento que tem. A um terceiro nível, temos o tópico do negócio[4], em si, que tem de seguir as necessidades dos consumidores e as suas mudanças de comportamento. Finalmente, temos aquilo que é mais lento, que é a evolução das políticas públicas, designadamente nos seus aspetos

[4] Noção clássica de negócio – "um produto para um mercado": KOTLER, 2019.

administrativo e de gestão (quase sempre relegados para último plano nas questões da política pública). Esta hierarquização que se delineou respeita uma ordem de relevância, de foco e de serviço em mudança.



Falamos muito de reforma da administração pública, e ela é necessária. Já a "gestão pública" é tida como matéria de menor relevo. Há a tendência para se considerar que é matéria ao alcance de qualquer um, sem grandes critérios e seleção (*fit & proper*)[5], estabilidade das equipas ou orientações concretas escritas e monitorizadas (carta de missão, acrescida de Key Performance Indicators). É matéria para analisar mais em detalhe, em particular no que respeita às suas variáveis. Mencionemos apenas a estrutura, o planeamento e o controlo, os recursos humanos, a liderança, a formação, os objetivos, a *governance* e a comunicação e a capacidade de execução.

Nos dias de hoje, encontramos uma especificidade maior por parte dos nossos clientes, utentes ou contribuintes. A questão de saber onde há clientes ou utentes ou apenas utilizadores do serviço é mais controversa. Há uma tendência que vai no sentido de as pessoas destinatárias dos serviços públicos deverem ser tratadas como clientes por esses serviços; no entanto, temos casos paradoxais, como os Serviços Prisionais ou, mesmo, a Autoridade Tributária.

[5] Processo a submeter ao Banco Central Europeu, necessário para assumir atualmente funções de administração na Banca, no âmbito do mecanismo de supervisão, que poderia ser adaptado parcialmente para complementar análises da CRESAP.

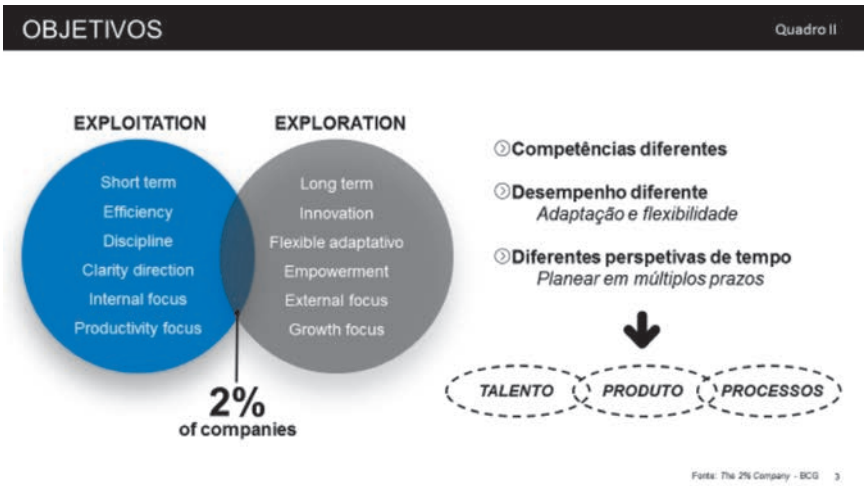
2. Liderança

No entanto, se estas são algumas das variáveis de gestão, o que nós vemos é que, tradicionalmente, as pessoas não têm delas uma imagem muito positiva. No que respeita às estruturas da administração pública, há um certo consenso no sentido de serem vistas como rígidas e difíceis de mudar. O talento escasseia e, no entanto, os recursos humanos da administração pública são tão bons ou melhores que os da generalidade das empresas. A liderança é, no entanto, pouco reconhecida na administração pública. Recordamo-nos, facilmente, de três ou quatro líderes de empresas privadas em Portugal. Dificilmente nos lembraremos de idêntico número de diretores gerais/gestores públicos, mesmo dos que fazem atualmente um ótimo trabalho. De facto, a imagem que se tem dos dirigentes da Administração Pública não é muito positiva. Sobre a Administração Pública em si, há quem a defenda e quem a ataque, ao passo que quanto aos dirigentes em si há um certo "consenso negativo" (designadamente por parte dos partidos, media, redes sociais...). E há uma imagem difusa daquilo que é feito (falta de métricas, prestação de contas, estabilidade da gestão e de ênfase nos fins *versus* meios).

Por isso, verificamos aspetos menos bons que importa ultrapassar, designadamente: 1) um planeamento desfasado no tempo; 2) um controlo com poucas consequências; 3) uma formação que é insuficiente; 4) uma comunicação tendencialmente reativa. Gere-se, com frequência, entre o dia-a-dia e o que importa fazer.

3. Propósito, estabilidade

É raro que uma organização, pública ou privada, consiga, em simultâneo, tratar de forma adequada o curto e o longo prazos. Ou seja, nem sempre se consegue ser mais eficiente com os recursos disponíveis, lograr a eficácia, melhorar a qualidade e/ou quantidade dos serviços, criar mais *outputs* – sejam eles mais consultas, uma vigilância mais adequada da saúde, uma melhor receita fiscal ou uma justiça tributária adequada. E, ao mesmo tempo, trabalhar no médio/longo prazo.



A mudança é constante, mas hoje mais acelerada. A única certeza que temos de associar a essa evidência é que tem que haver uma adaptação das organizações no sentido adequado. Estudos[6] indicam que apenas 2% das organizações, sejam públicas ou privadas, conseguem trabalhar simultaneamente no curto e no longo prazo. Em termos de administração e de gestão públicas, que tipo de visão/missão e objetivos são delineados é a questão. Para além, como é evidente, do propósito de servir o interesse público. Em relação ao qual há um consenso, mas em relação ao qual sentimos algumas dificuldades, quando passamos ao seu desdobramento em métricas de avaliação. Vemos, por exemplo, que as cartas de missão ou são

[6] HAANES, 2018.

genéricas ou não existem de todo e raramente têm métricas. Basicamente, pede-se aos serviços que assegurem o quotidiano, mas não objetivos estruturados num horizonte longo.

Muitos objetivos e planos de transformação não são alcançados. Há sempre muitas explicações, nomeadamente as lideranças desalinhadas ou as tentativas falhadas do passado. Mas há, sobretudo, fatores como a instabilidade durante os mandatos, a falta de tempo para execuções continuadas e eficazes, aqui considerado como um tempo ligado aos ciclos gestionários e de concretização de mudanças estruturais. A gestão pública devia estar desligada de ciclos políticos, de forma a poder garantir uma maior estabilidade.

Qualquer transformação gera escrutínio e ruído, seja ele interno, externo e/ou mediático. Tudo depende, em termos relativos, da forma como se trata o escrutínio e o ruído e como se tratam os interesses que o geram. Duas opções a considerar. Se os objetivos são de interesse público e o seu custo/benefício se mede em termos qualitativos, devemos procurar alcançá-los e submetê-los a escrutínio sério, independentemente do ruído.

Questão essencial a abordar é "quem lidera na gestão pública". Referimos frequentemente que o principal ativo das organizações são as pessoas e o seu talento. Ou, se quisermos ser mais rigorosos, as pessoas certas. Ora, a primeira tarefa do gestor é recrutar, gerir e manter talento e assegurar uma elevada *performance*, tendo em vista o interesse público e, não apenas uma *performance* como um fim em si mesmo. Contudo, muitas vezes as coisas não se passam assim. Há responsáveis a gerir as suas equipas no serviço público numa atitude de passividade, aguardando que o seu mandato passe, para poder dizer, ou pensar, "no meu turno não houve nenhum grande problema" ou conseguir, mais uma vez, passar entre os pingos da chuva.

Para qualquer responsável, seja ele de uma empresa privada ou pública, os resultados financeiros são sempre parte relevante do seu trabalho, mas, na maior parte dos casos, uma menor parte do seu trabalho, do seu propósito e do seu legado. Esses resultados são indispensáveis quando pensamos, por exemplo, na Autoridade Tributária. Se ela não funcionar de forma adequada, todo o Estado, designadamente o Social, falha. A eficiência e a eficácia do sistema fiscal, a obtenção de receitas, que vários preferem designar por "financiamento", são matérias indispensáveis para a condução das políticas públicas. De qualquer maneira, o que constatamos é que

uma grande parte dos critérios e dos resultados essenciais nas organizações, não são apenas financeiros, estando focados noutros fins, como a eficácia, a transparência, a *governance*, a cultura de serviço, a eficiência, a adesão e o cumprimento de um propósito...

4. Políticas, recursos humanos – as pessoas certas

Na administração pública, na variável de recursos humanos e de liderança, pode-se mesmo com menos meios fazer-se muito, em múltiplas variáveis simples, mas com impacto significativo. A começar pela política de seleção e de nomeações, designadamente pelo preenchimento de lugares em substituição. Algo muitas vezes deprimente são os ofícios enviados, em que o responsável está em regime de substituição. O que pode ser lido como um "eu sou responsável desta área, mas lembrem-se que eu só estou em substituição". Ou seja, de forma indireta, pode ler-se que não é totalmente responsável. Este princípio contamina toda a cadeia. Um pequeno passo é fazer as nomeações e assegurar estabilidade e *empowerment* a quem ocupa os lugares de dirigente na Administração Pública. Mas essencial, em simultâneo, é nomear as pessoas certas. Tal como é importante, e tão simples quanto decisivo, neste *trade-off,* transmitir-se a quem é responsável que está em funções plenas. Parece mais simples do que efetivamente é, parece pouco mas faz toda a diferença.

Têm existido restrições significativas ao recrutamento para a administração pública e às promoções por mérito, o que complexificou as tentativas de descongelamento e de lançamento de concursos para dirigentes. No entanto, conseguiu fazer-se isso na Autoridade Tributária, entre 2004 e 2006, por exemplo, tal como no Ministério da Saúde entre 2011 e 2014[7]. Neste último exemplo, as progressões abrangeram dirigentes e técnicos, através de múltiplos concursos de progressão na carreira. É indispensável, mesmo em tempos de restrições adicionais, continuar a dar possibilidade de progressões por mérito. É um instrumento que está disponível, e que merece que um gestor público por ele lute. E que tem efeitos muito positivos. Caso contrário, estamos a abrir a porta para mais quadros saírem para o setor privado, e para o alargamento do fosso salarial que existe entre os dirigentes do setor público e os do privado.

[7] PORTUGAL. Ministério da Saúde, 2015: 200-201.

Outra questão a considerar é a ausência de pessoas qualificadas disponíveis nos serviços. Na Autoridade Tributária foram abertos vários concursos para inspetores tributários no seio da administração pública. E concorreram também funcionários das finanças que não eram inspetores e queriam progredir na carreira. Ou seja, esses concursos foram promovidos sem aumento significativo de encargos para o erário público, e apenas para áreas "core". Abrir concursos verticais e horizontais é algo que, mesmo em tempos de fortes restrições, se consegue e deve fazer. Tem efeitos concretos e conseguem-se adequar melhor as competências das pessoas a funções de maior valor acrescentado.

Houve vários factos distintivos na Autoridade Tributária, para além do objetivo da receita, um aumento muito significativo da produtividade (receita por funcionário), a adaptação da estrutura, a fusão entre serviços e a centragem na atividade "core". Uma das decisões políticas, há cerca de década e meia, foi a da abertura de um grande programa de estágios na Função Pública. Destinava-se a licenciados, abrangia 2500 vagas e tinha a duração de um ano. Foi, por um lado, um excelente exemplo de trabalho concreto e de aprendizagem para os licenciados. A Autoridade Tributária recrutou cerca de 500 estagiários (licenciados, maioritariamente em Direito), na sequência de um concurso público de ingresso e tivemos, pela primeira vez em vários serviços de finanças, um licenciado em Direito a trabalhar.

A Autoridade Tributária fez um programa exigente de acompanhamento dessas pessoas, ao nível da formação e do acolhimento. Muitos dos chefes de serviços de finanças não eram licenciados, e alguns deles tinham mesmo alguma resistência ao recrutamento de licenciados mas, no fim, a esmagadora maioria reconheceu o impacto deveras positivo da integração temporária nas suas equipas destes jovens licenciados.

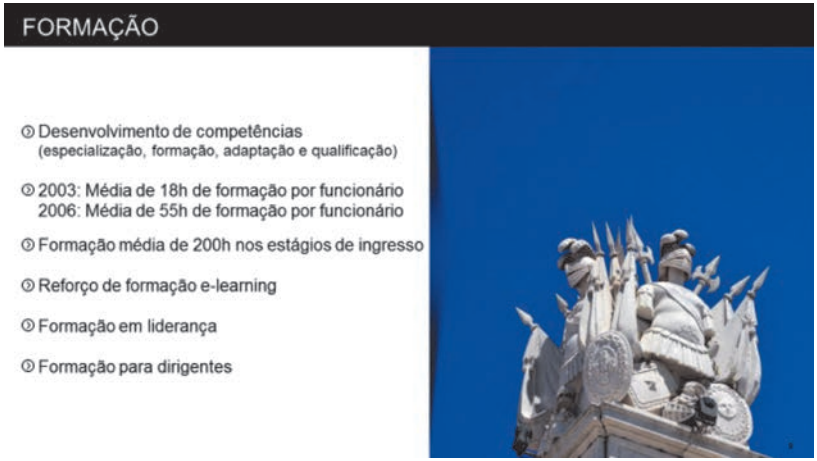
O objetivo, à partida, não era recrutar, mas sim garantir uma componente formativa plenamente atingida. Mas foi pena que o Estado não ficasse com 10% ou 20% dos melhores.

Ainda ao nível dos recursos humanos, uma das características positivas que a Autoridade Tributária tem é o facto de as progressões serem, na sua maioria, feitas por testes escritos, baseados em questões técnicas. É preciso preparação, trabalho e é preciso saber. A progressão faz-se, essencialmente, segundo critérios técnicos. Talvez essa opção seja menos virtuosa quando se acede apenas dessa forma, por exemplo, a chefe de serviço de

finanças ou a diretor de finanças. Para estas posições são necessários outros "*skills*". Não basta dominar o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis ou o Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Neste contexto, foi possível acordar com os sindicatos uma valorização das pessoas que passasse pela realização de testes psicotécnicos e de cursos para chefias. Feitos através de entidade pública externa. Há pessoas que têm apetência para exercerem funções técnicas e que são excelentes técnicos. Para ser dirigente, é necessário também outro tipo de competências. Essa forma de avaliação foi, na Autoridade Tributária, feita pela primeira vez em 2004/2007.

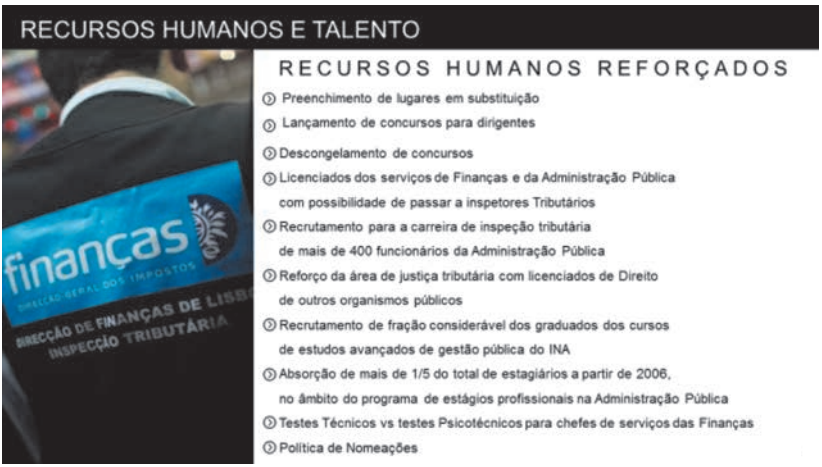
Temos assim, um leque de coisas muito simples que, no seu conjunto, fazem a diferença.

Apostou-se ainda muito mais na formação.



A formação é um dos aspetos com tradição mais positiva dentro da administração pública e, em particular, na Autoridade Tributária. Pode ser melhorada, sendo mais consequente e mais sistematizada. Todos os dirigentes da administração tributária fizeram, na altura, os primeiros cursos do Instituto Nacional de Administração, condição necessária para poderem ser confirmados como dirigentes. Eram indispensáveis, em termos de qualificação, para poderem concorrer aos novos concursos. Foi também introduzida a formação em liderança. Isso foi concretizado quer através de formações específicas, quer pela realização de seminários periódicos e de conferências com especialistas em termos de liderança.

Distinguiram-se bem os vários níveis de formação, de dirigentes, dos chefes dos serviços de finanças, dos técnicos. Manteve-se como valor central a competência técnica.



5. *Governance*

Em termos de *governance*, sabemos que as instituições, quando são fortes e sólidas, combatem as rendas excessivas de grupos, de interesse instalados, combatem a fraude, contribuindo estas características de forma determinante para a sua sustentabilidade. É certo que depois, em termos concretos, tornamos a questões como a eficácia, a eficiência, a receita, as pessoas certas, a tecnologia, o interesse público, onde se tem que "entregar". Mas o problema de base relevante, no longo prazo, é sabermos se as nossas instituições estão a ficar mais sólidas e se têm uma adequada *governance.*

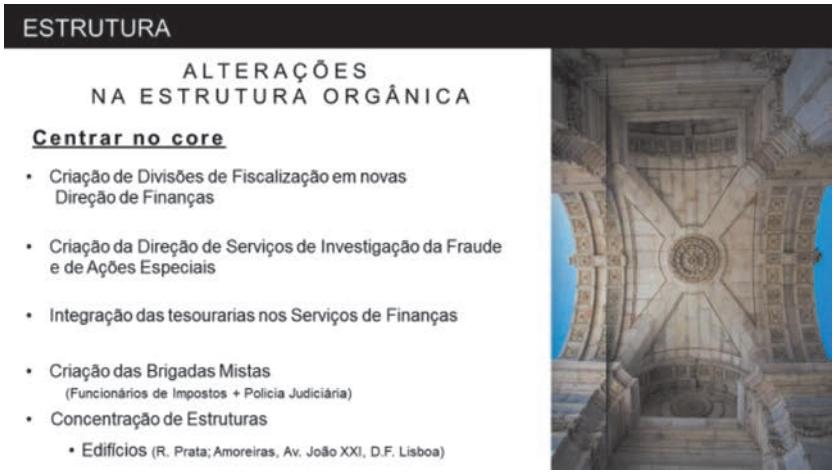
Quando se traça uma carta de missão, devemos dizer o que queremos em termos de gestão pública para a entidade, de uma forma clara, explícita e concreta e para que período de tempo, com métricas claras. E assegurar em simultâneo a existência de órgãos autónomos, independentes e fiscalizadores, mas que também conseguem fazer o enquadramento e desafio dos órgãos executivos, assegurando os necessários *checks and balances.* Sabemos que os conselhos fiscais têm um papel umas vezes mais formal, noutras mais ativo. O que se pede é que cumpram essa tarefa de fiscalização, mas também de maior valor acrescentado, em termos de *governance.* E, ao mesmo tempo, que vão mais além. Que passem do binómio

acordo/desacordo para um desafio construtivo às administrações, através de recomendações e "insights".

6. Estruturas

As alterações de estrutura organizacional têm de ser significativas, porque a estratégia é alterada em função de novos objetivos e da alteração na envolvente. Atente-se na sofisticação que têm a evasão e a fraude fiscais, a nível mundial. Repare-se no caso do IVA, que sofreu provavelmente a maior fraude fiscal recorrente (fraude IVA carrocel) em muitos países da Europa, em especial no que respeita à sua recuperação. O que necessita de muitos mecanismos de resposta à altura do desafio.

Em 2006, alterou-se a estrutura da D.G.C.I., criaram-se Divisões de Fiscalização em diversas Direções de Finanças, bem como a Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais. Integraram-se tesourarias nos serviços de finanças e criaram-se as primeiras brigadas mistas com funcionários dos impostos e da Polícia Judiciária. Destes, o aspeto que gerou mais "ruído" foi a integração das tesourarias, que, hoje em dia, o cidadão comum nem sequer percebe porque é que estavam separadas, em termos de estrutura física. Nenhum de nós tem dúvidas que o fundamental nesta gestão não é o problema das instalações físicas (torna-se evidente que os serviços públicos não têm capacidade para gerirem um grande número de edifícios e que o fazem muito melhor se esse número for menor), mas a diminuição de silos, as sinergias e a melhoria do serviço para os portugueses (um só ponto de contacto).



7. Inovação

Há um dado distinto na gestão pública, que diz respeito à inovação. Numa empresa privada, a inovação vem das suas áreas de investigação e desenvolvimento, mas também vem do mercado, dos concorrentes e das novas necessidades dos clientes.

Na Autoridade Tributária, não são propriamente os contribuintes a pedir maior sofisticação na arrecadação de impostos e, mesmo muitas vezes, maior eficácia... É importante olharmos para o mercado, olharmos para os contribuintes, mas também seguirmos uma lógica de *benchmarking* e ver o que fazem outras administrações tributárias e os outros serviços públicos. Vale a pena recordar que um dos problemas da Grécia durante a crise financeira (2008-2014) foi o facto de a Autoridade Tributária não conseguir arrecadar as receitas previstas, que resultaram de alterações legislativas no sentido do aumento dos impostos, mas cuja execução não acontecia. Se alguém acha que é indiferente ter eficácia e qualidade nos serviços públicos – mesmo que eles não sejam, por vezes, apreciados pela população –, está enganado. A eficácia e a qualidade fazem toda a diferença. O que se pede aos gestores públicos é que haja um posicionamento de *benchmarking* constante e um maior foco interno na inovação – veja-se o papel da Direção-Geral dos Impostos na digitalização e na alteração da relação com os portugueses de cumprimento das obrigações fiscais. Há uma responsabilidade adicional dos gestores nesta área, porque muitos dos serviços são "monopolistas". Não há alternativas.

Não havendo um foco interno/externo em termos de inovação, teremos um comprometimento deste tipo de fator na gestão pública.

A Inovação na Administração Pública tem que ser fortemente induzida internamente, porque muitas vezes não existe concorrência nem Clientes que a possam liderar, em face de um produto, cuja aquisição é coativa e monopolista.

8. Novo relacionamento com os contribuintes (*a new experience journey* e *stakeholders*)

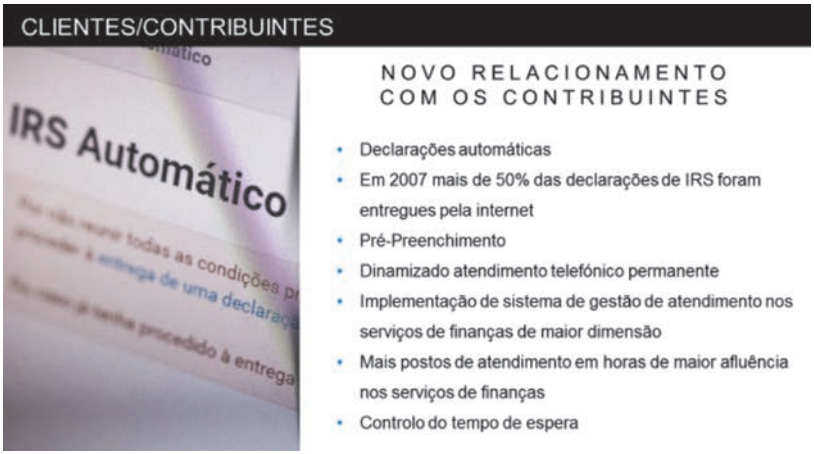
Aspeto importante também é o do novo relacionamento da Administração Tributária com os contribuintes, que tem vindo a ser construído ao longo destes anos. Não falo apenas das filas que existiam nos serviços de finanças e que hoje temos até dificuldade em explicar porque existiam. Sublinho, em especial, o trabalho de forte investimento que a Autoridade Tributária realizou, uma tarefa iniciada antes do meu desempenho de funções naquela entidade.

Quando a Administração Tributária preenche as declarações de impostos dos contribuintes e os envia para os mesmos, não só lhes está a facilitar o seu trabalho, mas está a propor um relacionamento totalmente diferente. E de proximidade. Está a dizer ao contribuinte: "isto é o que eu sei sobre vós, vejam se está certo ou não" e "não ficamos à espera que nos diga algo diferente, para a seguir o multar, se tivermos informação distinta". Pode-se considerar que há aqui uma relação mais intrusiva, mas houve, sem dúvida, uma mudança de paradigma de relacionamento, com muito maior transparência por parte dos serviços públicos.

Para terminar gostaria de referir sucintamente alguns outros aspetos, na gestão pública.

O facto da comunicação, que não é conduzida pela Autoridade Tributária, que não tem assessor de imprensa, mas sim pelo Governo. É totalmente diferente existir uma comunicação reativa ou termos uma comunicação preventiva e dissuasora da evasão e fraude fiscal. Isso consegue-se partilhando os casos de sucesso, dizendo aquilo que a Administração Tributária sabe

e que alvos e objetivos tem para um determinado período de tempo. Muitas vezes responsabilizamos a comunicação pelos insucessos em várias áreas. No combate à evasão e à fraude, em concreto, a comunicação é decisiva.



9. Aspetos a ponderar no futuro da gestão pública

9.1. Seleção

Devemos e podemos melhorar a seleção dos dirigentes e gestores públicos. A Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), com algumas as limitações que tem e lhe podemos apontar, foi uma evolução muito positiva. Vale a pena equacionar a sua reformulação. Temos de ponderar se, por exemplo, queremos aplicar os princípios e critérios de avaliação conhecidos como um *Fit and Proper* mais completo para a gestão pública.

A dimensão, para além de se tratar de dinheiro público, é importante. Há hospitais que gerem 5.000 pessoas e 300 milhões de euros, há serviços de finanças que têm adstritos contribuintes que geram receitas mais significativas que várias empresas de grande dimensão ou alguns Ministérios do nosso País. Saber quem são as pessoas e equipas que têm essa responsabilidade de gestão não deve ser matéria sem escrutínio. Ter um *Fit & Proper* mais apurado é tema a que deve ser dada sequência.

9.2. Remuneração dos dirigentes e gestores públicos

O tema da revisão das remunerações está sempre em cima da mesa no setor público. Mas é necessário que os dirigentes de topo da Administração

Pública não tenham piores remunerações globais continuadas que os dirigentes do setor privado, para não levar à diminuição da qualidade dos dirigentes públicos, aliás porque o topo da Administração Pública, designadamente da Autoridade Tributária tem quadros que qualquer empresa privada de dimensão gostaria de ter nas suas fileiras.

9.3. Carta de missão

Quando existe carta de missão, e isso nem sempre sucede, os objetivos são bastante vagos, para tudo poderem abranger e, muitas vezes, para a avaliação ser difusa. É um aspeto que pode ser melhorado.

Saber o que é esperado, e que papel a liderança tem, é essencial. É um facto que, por norma, ao dirigente cabe o papel do mal-amado ou do ignorado. Se é notado, é porque, muitas vezes, foi admoestado e/ou o chamaram à Assembleia da República. O que não é negativo em si, porque tem de haver escrutínio. Mas devia haver, também, outras formas dos dirigentes e gestores públicos serem reconhecidos por quem de direito.

Não confundamos a importância da liderança com a existência dos homens providenciais ou com as pessoas isoladas que tudo resolvem. A ênfase deve ser colocada nas equipas e nos gestores que conseguem obter os melhores resultados. Depois, há que sinalizar os resultados obtidos, devendo ser mais recompensadas claro, pessoas que atuam com grande eficácia para atingir um propósito, designadamente em relação aos que sistematicamente "passam entre os pingos da chuva" e que tentam ver se chegam, sem arrelias, ao próximo "mandato/turno".

Para terminar e para ilustrar a importância do tempo e a multiplicidade de "grupos trabalho", conversações, reuniões que o consomem sem utilidade, cito excertos adaptados de um poema de Mário de Andrade

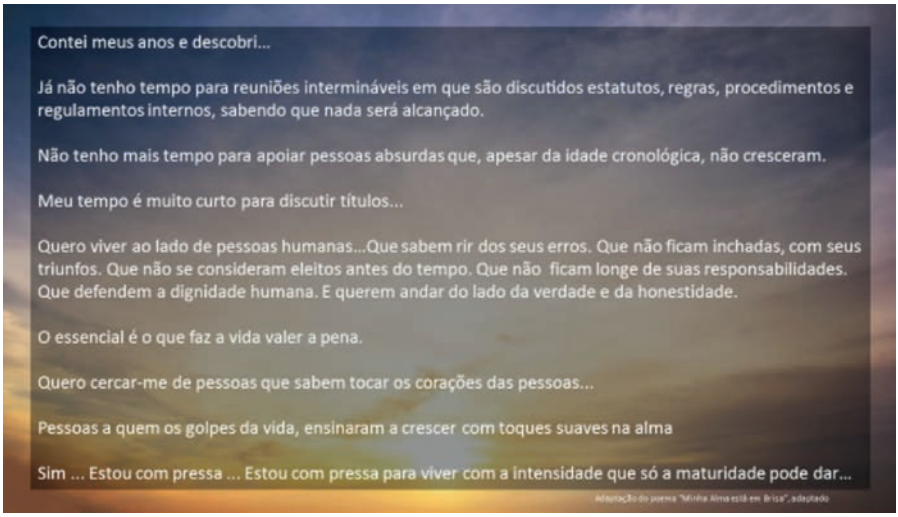
"... O tempo passa e torna-se escasso. Já não temos tempo para reuniões intermináveis, em que são discutidos estatutos, regras, procedimentos, regulamentos internos, sabendo que nada será alcançado. E não temos tempo para apoiar pessoas absurdas que, apesar da idade cronológica, não crescem nem evoluem. Queremos estar com outras pessoas, queremos constituir equipas que sabem rir dos erros, que não ficam inchadas com os triunfos, que não se consideram eleitos antes do tempo e que não ficam longe das suas responsabilidades...

Que defendem a dignidade humana, que querem andar do lado da verdade e da honestidade. No fundo, precisamos de pessoas a quem os

golpes da vida ensinaram a crescer. E sim, estamos com pressa. Para viver com intensidade, para melhorarmos as nossas instituições, temos que ter pessoas certas, temos que ter lideranças, temos que ter instituições públicas ao nível daquilo que o País merece"...

E as reflexões e os debates devem ter consequências.

Obrigado pelo vosso tempo.



Bibliografia

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A., 2013
Porque falham as nações, Lisboa, Temas e Debates

ANDRADE, Mário de, 2005
Poesias completas, Belo Horizonte, Ed. Itatiaia

CARNEIRO, Roberto (et al.), 2009
DGCI 2004-2007: liderança e gestão da mudança, Oeiras, Instituto Nacional de Administração

HAANES, Knut; REEVES, Martin; WURLOD, Jules, 2018
The 2% company in https://www.bcg.com/publications/2018/2-percent-company.aspx

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane, 2019
Marketing management, 15.ª. ed., Londres, Pearson

PORTUGAL. Ministério da Saúde, 2015
Políticas de saúde: 2011-2015, Lisboa, Secretaria-Geral do Ministério da Saúde

REIS, João, 2018
O novo eu in https://www.youtube.com/watch?v=k_buf3zQuas

Como Abordar, com Sucesso, a Modernização na Administração Pública?

Tiago Joanaz de Melo*

*O presente capítulo desenvolve o tema "**Desafios na Gestão Pública e Administração Pública**", a partir de um conjunto de fatores críticos de sucesso para ultrapassar diversas doenças organizacionais, tendo como mote inspirador o caso prático da antiga Direção-Geral dos Impostos apresentado por Paulo Macedo, atual Presidente da Comissão Executiva da Caixa Geral de Depósitos.*

A necessidade da modernização da Administração Pública, e bem, tem sido um dos mais proclamados desideratos de múltiplos Governos em Portugal. Decorreram múltiplas iniciativas neste sentido resultando em bons exemplos de modernização, inclusive com reconhecimento internacional, como seja a melhoria progressiva no processo na entrega de impostos até chegar às facilidades atuais de pré preenchimento automático da declaração de IRS, ou outras situações como o cartão de cidadão, a empresa na hora ou a carta on-line.

* Dirigente Superior da Administração Pública, Vogal do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental.

É inegável que tem sido feito um esforço frutífero nas estruturas e sistemas que interagem com as pessoas e com as empresas. É um bom caminho que tem que continuar a ser trilhado. E é essencial fazer equivalentes renovações nas estruturas administrativas de suporte sendo cada vez mais notório que precisam mesmo de ser trazidas para o século XXI. Um grande desafio continua a ser a necessidade de assegurar que a modernização e simplificação administrativa da máquina interna do Estado acontece sem que se criem sobressaltos de funcionamento. É intuitivo que não se pode suspender o ensino das crianças ou o tratamento de doentes para criar sistemas e soluções completamente novas, mesmo que muito melhores, porque não podemos ter quebras no ensino e na salvaguarda da vida humana, mas igual condição de continuidade aplica-se às estruturas internas mais administrativas do Estado. Os processos de modernização e reformas estruturais nas áreas administrativas não podem criar disrupções abruptas e muito menos convulsões; as eventuais perturbações a ocorrerem têm que ser conhecidas e controladas. Por exemplo, não se pode suspender a contabilidade do Estado enquanto se implementa uma solução mais moderna. Porque é necessário manter a gestão e o controlo dos principais indicadores financeiros do Estado bem como ainda todos os meses há obrigações de reporte a múltiplas entidades como sejam a Assembleia da República ou a Comissão Europeia.

Por outro lado, devemos ter presente que Administração Pública é composta por pessoas iguais às da administração privada. E como tal, comporta recursos que tanto podem ser medianos ou maus, como também bons ou muito bons. É preciso valorar e dignificar os trabalhadores que elevam a Administração, sendo muito lesiva a comum extrapolação a toda a Administração Pública dos recursos que não dão o seu melhor.

Quem trabalha nas áreas administrativas sente recorrentemente o ónus pessoal e a perturbação para a vida familiar de trabalhar muito, demasiadas horas, com a obrigação de cumprir múltiplas disposições legais, regulamentares, registos, preenchimento de formulários, arquivos, e mais obrigações, e tantas vezes com tão poucos resultados. Esta situação é um dos dramas das estruturas administrativas: estes muitos trabalhadores que independentemente de trabalham muito, o resultado traduz-se demasiadas vezes numa baixíssima produtividade, porque suportados em processos e sistemas anacrónicos e parte substancial das suas tarefas obrigatórias têm pouco valor acrescentado, mas que a tanto estão obrigados pela lei, regulamentos obsoletos ou simplesmente por sistemas anacrónicos (mesmo que novos).

E ainda por cima, a imagem que sobressai do seu trabalho é de lentidão. Ou pior, e de forma desmotivadora e quase ofensiva, há uma perceção da sociedade relativa ao trabalho destes funcionários públicos de dolência, laxismo e até incompetência. Há que quebrar esta imagem dando visibilidade, voz, palco a todos os que trabalham com afinco e profissionalismo. E têm que se eliminar as tarefas obrigatórias sem valor acrescentado.

Quando Paulo Macedo foi Diretor-Geral dos Impostos e a DGCI ganhou vários prémios pelos processos de modernização, ouviu-se várias vezes a frase "Paulo Macedo tornou os impostos *sexy*". É uma expressão jocosa e coloquial, mas que transmite um conteúdo relevante. O que em verdade aconteceu e tem sido um processo contínuo até se chegar ao pré-preenchimento da declaração de IRS, foi que o cumprimento das obrigações fiscais se tornou mais fácil, mais rápido, com menos custos de acesso. A relação da entidade fiscal com os contribuintes ficou facilitada, e consequentemente os contribuintes tornaram-se melhores pagadores. As pessoas estão mais disponíveis para cumprir as suas obrigações para com o Estado se o processo for simples, intuitivo e acessível. A grande renovação foi no processo, com aumento da acessibilidade e da facilidade do cumprimento das obrigações e na redução dos custos de contexto. Sendo que a melhoria do processo foi suportada em parte significativa por tecnologia, mas a qual foi instrumental, tal como alguma revisão legislativa. Houve outros fatores como a afetação de recursos humanos e financeiros, que aconteceram porque associados a projetos concretos, estruturados, com objetivos apropriados como prioritários.

Como abordar, com sucesso, a modernização na administração pública?

A implementação de medidas de modernização na Administração Pública assenta num conjunto de fatores críticos de sucesso, de que se salienta:

1. Gestão, metodologias de gestão participativa e colaborativa;
2. Desenvolvimento das pessoas;
3. Recusa da "buRRocracia";
4. Abordagem pragmática, com calendarização e foco;
5. A modernização assenta em primeira instância na revisão dos processos, e só em 2.º plano na tecnologia;
6. A prestação de serviços transversais com inteligência.

1. Gestão, metodologias de gestão participativa e colaborativa

As organizações públicas, pagas com os impostos dos contribuintes, têm que produzir valor acrescentado económico e social. É óbvio, mas algumas coisas óbvias devem ser ditas, escritas, para que não nos esqueçamos delas.

Gerir implica sempre que a organização gerida obtenha **resultados, para os objetivos definidos.**

O que significa que os objetivos e resultados esperados, concretos, têm que ser definidos.

O papel fundamental do dirigente é garantir que a organização prossegue os seus objetivos e concretiza resultados, com o mínimo dispêndio de recursos e em tempo útil.

Todos nós que exercemos funções de Direção Superior temos que ter presente ser essencial **demonstrar o nosso valor e o valor da nossa organização, entregando serviço,** demonstrando que os recursos que a nossa organização consome, pagos pelos impostos, geram serviço com valor. O nosso primeiro dever é o serviço público, de que nos devemos honrar e orgulhar. E o primeiro passo é **gerir os recursos escassos de que dispomos para os otimizar face aos objetivos** que temos que atingir, com prioridades assumidas, conscientes de que **os recursos do Estado não são inesgotáveis. É preciso fazer opções.** Em muitos casos, temos que decidir o que se deixa de fazer, porque entrou em obsolescência ou porque se alterou o quadro de prioridades.

No que respeita à Gestão Pública **há pois que garantir que as determinações de gestão de topo fluem em toda a cadeia da hierarquia e chegam aos dirigentes intermédios e aos trabalhadores em geral, com a correta perceção do que foi determinado.**

Para tal, é necessário ultrapassar um conjunto de doenças organizacionais que grassam na gestão da Administração Pública.

Uma destas doenças é a *gestão excessivamente hierarquizada,* em que o chefe se isola, exercendo um autoritarismo que em nada deveria ser confundido com a autoridade pela competência de gestão ou mesmo técnica. Estas chefias centralizadoras recorrentemente chamam a si a totalidade de contacto externo com outras entidades, a apresentação de todos e quaisquer bons resultados como sendo a fonte única de saber e conhecimento. Estes tipos de chefias tendem a secar toda a capacidade de empreendedorismo, de evolução, de mudanças, dos subordinados,

levando a uma estagnação da organização pelo amorfismo das equipas ou o abandono dos técnicos mais competentes. E por estranho que pareça, mostra o passado uma tendência para este tipo de chefia se eternizar no seu lugar.

Esta doença organizacional que pode surgir em todos os níveis da hierarquia de chefia, é particularmente grave quando ocorre ao nível da chefia de topo da Administração, porque há uma tendência a transmitir idêntico comportamento na cadeia hierárquica.

Por oposição, requer-se uma chefia que assegure uma gestão que se traduza numa efetiva liderança pelo exemplo e exercício da qualidade técnica, com capacidade de promover a coordenação e integração do trabalho dos colegas e subordinados, promover a reformulação de processos e instrumentos de trabalho mais adequados aos objetivos, garantindo entrega de serviço, na qual o dirigente exerce a autoridade pelo reconhecimento do mérito que os seus colaboradores lhe atribuem. Estes dirigentes tendem a disseminar o seu conhecimento pelos seus colaboradores, a fomentar o crescimento de conhecimento e competências técnicas e de gestão dos seus colaboradores, dando-lhes palco, visibilidade, notoriedade sempre que há oportunidade. As equipas geridas desta forma são mais criativas, motivadas e empenhadas, e sustentam mais as suas chefias tanto do ponto de vista da operação corrente como da evolução, ajudando inclusive a colmatar as falhas da própria chefia.

Esta é a **chefia colaborativa, em que este dirigente envolve tanto as chefias subordinadas como a equipa no processo de gestão e decisão, também estratégica, bem como ainda na formulação e reformulação processual e de instrumentos de trabalho. Mas a chefia colaborativa só funciona se esta mantiver o discernimento de que é em última instância o detentor de autoridade.** Uma chefia colaborativa não pode jamais ser confundida uma estrutura em que os colaboradores têm poder decisão igual ao chefe.

Mas em verdade, quanto mais um chefe com este tipo de abordagem dando palco e reconhecimento público do bom desempenho dos seus colaboradores, mais resultados e reconhecimento obtém para si. Há múltiplos exemplos desta prática. O caso de Paulo Macedo na Direção-Geral de Contribuições e Impostos (DGCI) foi um destes casos. E é relevante lembrar algumas frases sobre a sua gestão proferidas pelos seus dirigentes subordinados; "deixou-nos trabalhar", "reconhecia-nos", "dava-nos

reconhecimento público", "promovia o nosso trabalho". E quanto maior a qualidade, integração e inovação do trabalho dos trabalhadores da DGCI, maior projeção teve o seu Diretor-Geral.

Uma outra doença organizacional a combater é a *nomeação de chefias com critérios desajustados, de que se salientam duas situações erradamente vista como virtuosas:*

I. Promover a chefia *o melhor técnico*. Como durante anos, qualquer progressão esteve congelada na Administração Pública, não existia forma nenhuma de premiar o mérito a não ser tornar o técnico um chefe. E quantas vezes se perdeu um bom técnico para se ganhar uma má chefia;
II. Promover *a pessoa muito ativa e galvanizadora* a que se atribui a característica de um líder inato e que ao invés de gerir mantém o seu papel de ser o "líder espiritual", revelando-se incapaz de organizar o trabalho dos subordinados e com os seus pares;
III. Manter a mesma pessoa no lugar de chefia, sem ter atenção às mudanças conjunturais e estruturais e às efetivas competências necessárias para a função atual.

É, pois, essencial ter presente que um despacho de nomeação, mesmo que num processo concursal, não torna o nomeado num dirigente.

Por outro lado, é preciso ter presente que **é necessário formar chefias.** É condição de sucesso acompanhar a nomeação de dirigentes novos com uma aprendizagem de como gerir e conjugar a gestão com os necessários conhecimentos técnicos. As capacidades de gestão não têm que ser inatas e provavelmente na maioria dos casos não são. Podem e devem ser ensinadas e aprendidas.

O que implica formação e *couching* pelo tempo suficiente até a chefia inexperiente aprender, para e, até que consiga assumir o seu papel de planeamento do trabalho, de revisão dos métodos de trabalho, de organização das equipas, de condução da execução e correção dos desvios antes que estes se tornem em problemas. A chefia tem que assumir o seu papel de gestor e garantir a capacitação dos seus técnicos ao invés de fazer o trabalho dos técnicos. Quando se é promovido, e em especial quando dentro da organização onde já se trabalhava, há uma tentação de continuar a exercer, também, a função anterior. É preciso ajudar o novo chefe a assumir as novas funções fazendo a devida passagem de pasta.

Quanto à e*ternização de uma pessoa num lugar de chefia,* sem rodar de funções, sem ver mundo, tornando a chefia numa criatura ensimesmada pode ser condição de estagnação do derviço.

Sendo que nos **mostra a experiência, que mesmo quando é requerida a especialização muito técnica ao nível da chefia que tende à permanência da chefia, é possível criar condições para manter a renovação de pensamento e dos processos, designadamente:**

- **com alguma rotatividade, nomeadamente ao nível das chefias intermédias;**
- **com projetos colaborativos;**
- **com trabalho institucionalmente colaborativo** (por exemplo processos colaborativos entre Direção Geral do Orçamento e Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública no âmbito de implementação de orçamento transitório quando ocorrem eleições).

Mas se as chefias não evoluem, têm que ser substituídas, porque o mundo evolui e os processos têm que ser adaptados à evolução conjuntural ou estrutural.

2. Desenvolvimento das pessoas

Nenhuma organização pode operar sem o conhecimento humano. **As pessoas são o capital mais precioso que temos.** Isto não pode ser apenas uma expressão do politicamente correto, **devendo ser um conceito apercebido e implementado.** Sendo que uma visão do pessoal que tem grande impacto é a identificação do pessoal como uma despesa estrutural e rígida (com impacto fixo plurianual) a onerar a execução orçamental. O que também é verdade. Adicionalmente, e apenas como uma nota colateral, contabilisticamente um trabalhador não é reconhecido como um ativo, mas enquanto entidade a quem se deve e o seu trabalho é reconhecido pelo gasto (consumo ou sacrifício de recursos). Sendo que, e uma vez mais como nota colateral, em determinadas condições o reconhecimento dos encargos de pessoal poderia ser reconhecido como investimento, em situações como investigação e desenvolvimento orientado, assente numa analítica criteriosa. Dado que **os recursos de uma organização não são inesgotáveis, é preciso fazer opções, atendendo aos objetivos globais da organização e supra organização e ter os recursos humanos em número e competências certas.** Nem mais nem menos.

O **dirigente racional tem que assumir o seu papel de gestor e garantir a capacitação dos seus colaboradores para que tenham as competências certas** (necessárias e suficientes). Este é um papel essencial dos dirigentes, conforme ressalta do próprio Estatuto do Dirigente. **A capacitação não é um sinónimo de formação, tendo uma abrangência muito mais vasta.** A capacitação dos trabalhadores deve aliviar a chefia do trabalho técnico que em regra deve ser assegurado pelos técnicos devidamente preparados para o efeito, para se concentrar no seu trabalho de gestão e coordenação. **A capacitação passa por rever métodos de trabalho, criar novas rotinas, promover instrumentos de produtividade** (que podem ser **procedimentais** ou **administrativos** ou **informáticos** ou mecânicos ou outros). Passa por fazer **avaliações de revisão de processos colaborativos, desenvolvendo e uniformizando conhecimentos.** Passa por **consolidar instrumentos de residência de conhecimento** (*check-lists*, manuais, FAQs ou outros). **Também passa por promover formação dirigida à melhoria dos processos e das tarefas** ou bem como de *soft-skill,* tanto formação interna como externa. Para além da tradicional formação presencial, há hoje em dia muita informação e formação on-line, gratuita ou a preços módicos que pode ser um complemento. Cabe à organização, por impulso da chefia, e eventualmente em propostas participativas ou colaborativas, promover alguns guiões ou locais de acesso.

Fomentar a participação em redes temáticas pode funcionar como plataforma de obtenção de conhecimento, troca de experiências e dúvidas.

Mas temos que ter presente que muitos colaboradores precisam de contacto pessoal para operarem nesta vertente colaborativa em rede. Assim, uma outra vertente do desenvolvimento das pessoas, designadamente em trabalho mais complexo, reside em fazer projetos ou processos colaborativos, dentro da entidade ou com outras entidades, obrigando a trocas de experiências, discussão de pontos de vista.

Estes processos e a formação externa em ambiente presencial ajudam a criar redes, que sustentam o alargamento de horizontes mentais e uma base de discussão de problemas ou dúvidas.

A chefia racional, sabe que precisa de uma equipa com os conhecimentos adequados e os elementos concretos em que é vantajoso capacitar e valorizar. **A igualdade de oportunidades não pode ser confundida com o mínimo denominador comum.** Por outro lado, um dirigente tem que perceber que o **número de pessoas de que dispões é o necessário,**

ao contrário duma posição conservadora, e felizmente cada vez mais em desuso, de que quantos mais recursos mais importante é a chefia e/ou a instituição. Outra destas posições conservadoras é a de deter recursos na expetativa de vir a estar preparado para uma eventualidade sem ter um efetivo plano de afetação, consumindo recursos que poderiam estar a ser utilizados noutros objetivos com maior prioridade. Mas **como os recursos não são inesgotáveis, é preciso fazer opções, atendendo aos objetivos globais da organização e supra organização. Em muitos casos, temos que decidir o que se deixa de fazer**. Mas a **decisão do que se deixa de fazer como uma aparente redução de capacidade instalada pode por vezes ser assegurada no todo, ou em parte, por uma substituição processual, por exemplo pelo desenvolvimento de uma ferramenta de produtividade, uma automatização informática, ou a eliminação de tarefas redundantes e obsoletas.**

Assim, o que hoje em dia se deve almejar não é um número de recursos em termos absolutos, mas antes uma escolha consciente de quantos recursos e com que perfis para fazer o quê.

O **recrutamento das pessoas certas** é também obviamente importante, mas há outros fatores relevantes:

I. **Valorizar os trabalhadores em projetos colaborativos,** dentro e fora da organização, expondo-os, mas simultaneamente dando-lhes palco. O **trabalho tem que ser gerido, mas não pode ser um controlo que impeça a criatividade.** Alguns erros vão acontecer e têm que ser geridos.

II. **Valorizar as funções técnicas, promovendo a automatização das tarefas repetitivas, deixando para os técnicos superiores trabalho numa função mais cognitiva e desafiante, para dignificar o trabalho em funções públicas.**

III. A formação técnica institucional tem que acontecer, mas deve ser criteriosamente escolhida: a **formação é um instrumento de desenvolvimento de competências, não é uma recompensa não monetária.**

IV. **É possível fazer crescer os nossos trabalhadores em competências. Em áreas mais técnicas, temos que nos preparar para uma rotatividade crescente impulsionada pelo mercado, assumindo que há técnicos que só estarão connosco 3 ou 4 anos**,

sendo necessário a Administração Pública criar mecanismos de contratação neste novo paradigma. O problema é em parte endereçado nos atuais regimes de contrato individual de trabalho permitido em alguns Institutos, ou com alguns programas de estágio, mas é necessário ter uma solução mais estrutural.

3. Recusa da "buRRocracia"

Para falar de "buRRocracia", é relevante começar por relembrar o conceito de burocracia, que se traduz no cumprimento da norma em prol do interesse coletivo. Em teoria, ao tipificar todas as tarefas de um processo regulamentando-as, atingir-se-ia o máximo padrão de eficácia (volume de produção para um dado padrão de qualidade) e a máxima eficiência (máxima produção para o mínimo dispêndio de recursos).

O problema é quando a burocracia deixa de ser um instrumento de garantia da melhor forma de operar, obtendo a máxima qualidade e aos menores consumos de recursos, e começa a residir no simples cumprimento da norma. Os anglo-saxónicos para a burocracia levada ao seu esplendor da norma pela norma usam a expressão "red tape" (fita vermelha). Em português, a sonoridade da palavra permite o trocadilho fonético da burocracia com a burrice aplicada à burocracia que redunda na "buRRocracia".

Temos que rejeitar a prática da "buRRocracia".

Podemos abordar a "buRRocracia" desde já em 2 grandes formas de expressão, normalmente correlacionadas, a primeira de incidência legislativa e a segunda de incidência processual:

3.1. A ***"buRRocracia" legislativa*** corresponde em regra a *legislação inadequada, sobreposta, inconsistente, obsoleta*, que cria uma amálgama de obrigações de penoso cumprimento, levando os trabalhadores da administração a esgotarem-se em tarefas cujo o único objetivo é o cumprimento da norma.

Nestas condições, **a solução é promover a limpeza e simplificação legislativa.** Como os detentores do conhecimento são em regra aqueles que trabalham no terreno, é essencial que haja uma **atitude de promoção de propostas de evolução, com uma visão integrada.** Sem prejuízo, de as entidades de direito promoverem a simplificação e modernização dos diplomas.

A falta de ponto de encontro entre visões muito micro e a visão de grandes linhas de política, pode manter processos anquilosados, com cada vez mais carga de procedimentos administrativos, registos e afins. **É um dos grandes desafios da legislação das áreas administrativas:** em regra, criam-se obrigações adicionais sem rever as obrigações do passado. Sem rever os processos. As obrigações administrativas acumulam-se.

Nós dirigentes da Administração Pública não podemos alterar ou criar legislação. Mas podemos e devemos propor alterações e melhorias legislativas e revogação de anacronismos e obsolescência legislativa.

Continua, contudo, a faltar um canal para que as dores do cumprimento da "buRRocracia" administrativas cheguem a quem tem a competência de a alterar, consolidar e limpar a legislação obsoleta.

Um problema conexo assenta na **necessidade de alteração de processos, e muitas vezes sistemas, de forma conexa com a evolução legislativa.** Esta gestão conjugada vai surgindo, mas tem-se revelado parca, casuística, muito dependente da existência de ligações específicas mais pessoais do que institucionais.

3.2. A ***"buRRocracia"* processual,** consiste na forma de *implementação da burocracia enquanto processos "buRRocráticose" e na sua inércia e pregnância (aqui entendidas respetivamente como a resistência à mudança e estabilidade da perceção), ou seja, condição de imutabilidade de processos desenhados sem inteligência, criados no estrito cumprimento da legalidade,* sem ter em atenção o objetivo último da Missão dos organismos. E quem executa os processos basta-se ao estrito cumprimento da legalidade, repetindo os mesmos procedimentos que sempre se fizeram, numa imensa inércia e pregnância, documentando exaustivamente que todos os múltiplos procedimentos foram feitos de acordo com a legalidade, sem efetivamente se preocupar com a máxima entrega de serviço com máxima qualidade.

Este tipo de comportamento é muitas vezes defendido como a excelência do cumprimento da legalidade, mas traduz-se na prática numa das piores especificidades dos processos "buRRocráticos":

3.2.1. A *"prática da excelência na mediocridade"*, traduzida comummente no simples cumprimento da Lei pela Lei, a norma pela norma, com a interpretação mais conservadora e restritiva que se consegue imaginar, regulando exaustivamente cada passo, cada registo, cada arquivo.

Esta prática da excelência na mediocridade é comummente uma *forma de autoproteção contra todo e qualquer risco de erro,* esgotando os recursos a deixar registo escrito de que toda e qualquer situação de erro pode ser imputável a outros.

Esta prática é recorrentemente impulsionada por um tipo de pessoas *cujo foco é a autoproteção, por vezes profundamente bem-intencionada enquanto proteção da instituição, noutras vezes na proteção da eternização do seu lugar.* Esta situação tem impacto acrescido quando este comportamento vem da chefia, já que na mimetização pela equipa, provoca improdutividade dos recursos que lhe estão afetos.

E esta prática revela-se noutra expressão dos processos "buRRocráticos":

3.2.2. O Mesmismo traduz-se noutra doença grave organizacional: *a repetição do que já foi feito, fazendo o mesmo e da mesma maneira,* sem qualquer abertura de inovação. Quantas vezes já ouvimos a expressão "*sempre se fez assim*", como se tal fosse o paradigma da razão e do conhecimento. E faz-se o que, e como, se fez, enquanto forma de mitigação de risco. Sob a égide de quem faz o que já foi feito está mais seguro quanto ao incumprimento suscetível de penalizações.

Há múltiplas razões para esta postura. Refiram-se duas:

I. No direito administrativo só se poder fazer o que está expressamente permitido, ao contrário do direito privado no qual se pode fazer o que não esteja expressamente proibido (e claro desde que não constitua crime).
II. Decorrente da condição anterior, há penalização pessoal que dirigentes e técnicos da Administração podem sofrer no incumprimento das normas administrativas e financeiras, com multas que são pessoais e que podem variar entre os 2550€ e 18.360€ na infração administrativa e financeira, ou multas

que podem variar entre os 510€ e os 4590€ nos atrasos de entrega ao Tribunal de Contas.

Relacionada com esta problemática ficam as questões:

- Temos **técnicos e dirigentes ao nível de ultrapassar a prática da excelência na mediocridade?** Capazes de quebrar o ciclo?
  Sabemos que sim, e é um desafio o quebrar do ciclo do fazer como se fazia por sempre assim se fez, reformulando processos, introduzindo tecnologia, propondo revisões legislativas, criando processos colaborativos com outras instituições.
  E é preciso que reconheçamos estes heróis da Administração Pública ao invés de penalizar os seus eventuais erros.
- E temos **estruturas inspetivas capazes de avaliar positivamente esta mudanças?** Ou em alternativa vão penalizar os que tentam gerar o caminho de modernização?
  Temos bons exemplos neste sentido. Mas tem que ser a matriz.

Em última instância, o fulcro da modernização e simplificação administrativa está na revisão dos processos, promovendo a revisão legislativa à luz das capacidades atuais, por exemplo tecnológicas.

3.3. Uma terceira forma de "buRRocracia" assenta na ***má definição de requisitos em procedimentos de contratação.*** Há duas formas muito lesivas em especial em processos complexos, seja em empreitadas ou implementações de sistemas de informação:

3.3.1. Uma forma, profundamente lesiva, consiste em procedimentos de contratação que especificam mal as funcionalidades, com cadernos de encargos e programas de concurso incipientes. Nesta situação as duas condições são a ou a falta de especificações que tornam qualquer funcionalidade um "trabalho a mais", penalizando o erário público, ou especificações com formulações que o mercado não entende apesar de formalmente corretas, gerando atrasos nas entregas de soluções e litigância com os fornecedores. Como não temos tempo para fazer boas peças de especificação, a seguir gastam-se recursos na gestão dos erros, más interpretações e na litigância.

3.3.2. No extremo oposto desta forma de operar e igualmente lesiva consiste nos procedimentos de aquisição com requisitos muito gerais em que incluindo de forma leonina o princípio do cumprimento da legalidade se coloca toda a responsabilidade de implementação no fornecedor. Se a especificação não ficar o que se pretendia, sendo o problema só detetado na implementação ou já mesmo em operação, é claro que a responsabilidade é sempre do fornecedor. Esta forma cria um enviesamento a favor da entidade pública, mas arrasta as implementações no tempo e gera intensa e permanente litigância, consumindo recursos preciosos dos Estado, normalmente recursos altamente qualificados nesta tarefa de litigância, de produtividade nula.

Em suma, **nós entidades públicas temos que fazer um esforço na qualidade dos procedimentos de aquisição que lançamos, incluindo os requisitos necessários para o mercado entender o que se pretende, com as especificações necessárias e suficientes, bem como incluir procedimentos de controlo e gestão de conflito que assegurem a proporcionalidade entre Estado e entidade fornecedora.**

4. Abordagem pragmática, com calendarização e foco

Para que os objetivos de uma organização pública possam serem atingidos, tem que se ter obrigatoriamente como premissas base:

- **definir objetivos,** orientados à missão e a objetivos estratégicos alinhados com a tutela, com prazos definidos;
- os objetivos têm que ser **ambiciosos para promover a evolução, mas atingíveis** sob pena de nem haver esforço para os alcançar.

Para cada objetivo há que **definir uma matriz de relação entre recursos e objetivos, e programar a utilização de recursos no tempo.**

Há que **priorizar objetivos** e **planear as tarefas e prazos, sabendo que há recursos limitados e não se consegue fazer tudo ao mesmo tempo e tudo com qualidade total desde o primeiro dia:**

- **Não se pode planear para fazer em prazos muito curtos** (num exemplo concreto 4 meses) **algo que leva efetivamente bastante tempo** (no exemplo 2 anos), pois mostra a experiência que vai levar um tempo exponencialmente maior (no exemplo mais de 4 anos).

- **Há que criar foco nas equipas e em cada recurso:** o "pega e larga" é profundamente ineficiente. **Há que definir prioridades.**
- **Há que assumir que em equipas limitadas e com recursos únicos com determinadas competências ou conhecimentos técnicos, com múltiplas funções, não funcionam afetações a 100%.** Assuma-se 80% no planeamento e o demais é para gerir os imprevistos.

A necessidade de pragmatismo e foco é crucial na implementação de projetos, de que são um exemplo paradigmático os projetos de implementação de soluções com grande componente informática.

É neste contexto que se manifesta uma outra doença organizacional típica da implementação de projetos, que consiste na ***megalomania das soluções*** promovidas, normalmente acompanhada de um *entendimento da inevitabilidade de implementar a Lei tal como existe,* com todas as múltiplas obrigações mapeadas, e ao já referido medo de assunção de responsabilidade. Neste contexto têm-se gerado projetos que se arrastam anos, a custar milhões, com resultados tão aquém do prometido.

A *megalomania das soluções* decorre da crença que tudo tem que se ter uma solução global, holística, perfeita, acontecendo num *big bang* de solução perfeita desde o primeiro dia.

Exemplifica-se com a megalomania das soluções informáticas ou com forte componente informática.

- Neste caso, e talvez por herança dos tempos iniciais da informatização, em que as soluções eram assentes em desenvolvimento à medida, ao invés de composições por integração de soluções de mercado, permanece ainda muito a mentalidade dos grandes projetos, com uma fase monumental de desenho de processos, extensa e exaustiva, na procura da perfeição do desenho teórico. Este eterniza-se e plasma-se em centenas ou milhares de páginas. A implementação subsequente é penosa, lenta, com múltiplos problemas, porque os *softwares* de mercado não estão preparados para adotar os desenhos supostamente perfeitos.
- Esta abordagem, pode ser profundamente agravada com maus procedimentos de contratação anteriormente referidos:
    - Quer decorrente de especificação incipiente de requisitos e falta de procedimentos de controlo que transformam qualquer necessidade em trabalhos a mais e carregam o erário público;

- Quer nas formulações com condições muito defensivas que determinam por omissão a responsabilidade do fornecedor, com as mais diversas formulações, como por exemplo determinar que a aferição dos requisitos de implementação é assente nas questões colocadas pelos fornecedores e pouco na proatividade de quem adquire. Resolve-se o problema administrativo da responsabilidade que é sempre do fornecedor, mas não se assegura a implementação.

Em qualquer destas situações, o resultado é a litigância permanente, soluções cuja implementação se arrasta no tempo e acima de tudo e gravoso numa total dependência dos fornecedores.

Qual é então a solução para não cairmos na tentação da megalomania nas soluções promovidas?

É necessário que tenhamos uma abordagem muito pragmática, equacionando como definir e implementar soluções numa ótica 90% / / 10% ou 80% / 20%, assumindo poder tratar com processos contingenciais, manuais ou outros o remanescente. Ou seja, temos que **criar ou recriar um conjunto de processos que resolvam a maioria das condições e deixar os demais para ir implementando ao longo do tempo**, equacionando e propondo uma **evolução das regras limitativas, incluindo legislação.** Nós dirigentes não criamos legislação, mas devemos e podemos propô-la ou a sua alteração, conforme decorre expressamente do Estatuto do Dirigente. **Os projetos têm que produzir resultados rápidos, de forma incremental, em ciclos pequenos de desenho e desenvolvimento.**

A evolução nos sistemas da máquina fiscal Portuguesa são um exemplo desta construção gradual e incremental ao longo de muitos anos. Todos nos lembramos de ir para uma fila obter uma senha, e ir para uma fila para entregar o IRS e voltar noutro dia para entregar os documentos em falta. Hoje entrega-se a declaração à distância de um clique, e em muitos casos a mesma já é totalmente automática.

Por outro lado, pode e deve aprender-se com a experiência de mercado. Antes de desenhar uma solução global, pode experimentar-se peças ou partes da mesma, em ambiente controlado, por exemplo fazendo pilotos reais ou recorrendo a software as a service para experimentar com a experiência do mercado.

A par temos que promover ativamente a evolução, sabendo que os processos iniciais são o princípio.

E não nos podemos deixar esmorecer pelas dificuldades no caminho.

5. A modernização assenta em primeira instância na revisão dos processos, e só em 2.º plano na tecnologia

A tecnologia é cada vez mais um instrumento essencial na modernização e simplificação administrativa. Mas é instrumental. Como são outros fatores. É um perigo implementar tecnologia pela tecnologia.

Na era da tecnologia, muito se tem escrito, dito e apregoado que a disseminação de tecnologia de ponta é um motor de mudança e inovação. É meia verdade. Mas como sabemos, meias verdades podem transformar-se nas mais perigosas mentiras.

Tem mostrado a história que a *implementação de processos anacrónicos, assentes em legislação que preparou processos para a era do papel e dos registos e controlos manuais, cria uma teia ou mesmo uma amálgama burocrática, para além de exigir um imenso esforço de implementação, quando a tecnologia permitiria* ***eliminar múltiplos procedimentos, simplificar processos a par de um aumento do controlo.*** Assim, ao contrário do que seria supor, ao invés de otimizar processos, *quantas vezes assistimos a que a tecnologia mascara a falta de inovação e modernização, consumindo recursos que poderiam ser utilizados noutros processos.*

Quantas vezes, se recorre à *contratação externa, de recursos especializados, e normalmente caros, para implementar as novas tecnologias.* Mas pior que o *custo de implementação,* é o *custo de manutenção* quando não se consegue interiorizar na Administração o conhecimento porque o recurso a *outsourcing* não tem o acompanhamento por recursos humanos do Estado que garantiriam a interiorização de conhecimento. Paga-se o desenvolvimento e paga-se a manutenção. E fica-se com um brutal *custo de mudança* quando ocorre a inevitável obsolescência da tecnologia que um dia foi de ponta.

A agravar esta condição já de si danosa, associam-se as doenças organizacionais ao nível da gestão já anteriormente referidas. Nestas condições, ou mesmo quando existiria a possibilidade de os recursos do Estado acompanharem os projetos de implementação, por uma questão de salvaguardada de responsabilidade pessoal (sempre defendida por estas pessoas como de salvaguarda da responsabilidade organizacional), as aquisições

são puras entregas chave na mão dos fornecedores, sem intervenção de recursos da entidade pública, para que qualquer problema ou erro seja sempre imputável ao fornecedor. Este princípio estende-se quantas vezes ao período de garantia e as entidades públicas ficam totalmente dependentes dos fornecedores.

O problema desta forma de adoção de tecnologia é tão mais danoso quando a nova implementação assenta no princípio de uma nova solução em *big-bang,* sem se preparar o caminho da mudança, assumindo a criação de um admirável mundo novo, como se não houvesse passado, criando um "apagão" em termos de processos e sistemas. E nestes casos ocorrem disrupções, porque os sistemas e processos do passado são eliminados e os novos levam anos a consolidar, vivendo-se em contingência com uma sobrecarga na operação, que provoca imensa improdutividade.

Há, portanto, que **ser muito racional na adoção de novas tecnologias,** com alguns princípios essenciais:

I. Fazer um **alinhamento ou revisão de processos face à transformação tecnológica;**
II. **Definir o caminho da mudança: a administração pública está a operar e não pode haver quebra de serviço,** ou pelo menos esta tem que ser conhecida, planeada e controlada;
III. Garantir que se tem **condições para assegurar as obrigações subsequentes à implementação,** tanto do ponto de vista financeiro (compromissos correlacionados a assumir) como do ponto de vista de equipa;
IV. Adotar **novas tecnologias quando as mesmas sejam efetivamente a melhor relação qualidade preço,** considerando também o esforço de manutenção futuro.
Em muitos casos, há outras formas, por vezes até mais acertivas de tratar um problema do que ter que recorre à tecnologia de ponta, muitas vezes cara, quando se conseguiria igual ou melhor resultados com menos consumo de recursos.
V. Adotar novas tecnologias no momento certo.
A tecnologia de ponta só deve surgir quando o processo já foi revisto com inteligência (humana). Usando como por exemplo no caso da fatura eletrónica em implementação pela ESPAP, a **robotização só chega depois do processo revisto e as regras**

de procedimentos específicos definidas; e a implementação de inteligência artificial e o *machine learning* só ocorrem depois de já tratado o pacote da mecanização processual que permite tratar grandes volumes, tendo em conta que o *machine learning* depende de grandes volumes de dados para ter eficácia.

6. A prestação de serviços transversais com inteligência

Durante anos no âmbito da otimização da prestação de serviços nas áreas de *back-office,* defenderam-se dois modelos, traduzidos em modelos de concentração de serviços comuns (tipicamente nas secretarias gerais) e modelos de prestação de serviços partilhados, com a criação de entidades que prestam serviços transversais à Administração como é o caso da ESPAP (Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública).

Contudo, a expressão de poupança efetivadas com a eficiência processual destes modelos, esteve sempre dependente da capacidade dos diferentes governos controlarem a redução de recursos nas entidades cliente (pessoal e outros) à medida que os serviços eram prestados com maior produtividade nas estruturas centralizadas ou serviços partilhados. Sem este pilar, as almejadas poupanças limitam-se à eficiência gerada na entidade prestadora, já que se continuam a permitir às entidades cliente continuar a afetar o montante correspondente à poupança que tiveram no serviço noutras despesas. Assim, torna-se óbvio que **as entidades serviços com vocação para prestar serviços com menos custos unitários têm que se reinventar para levar ao máximo o seu potencial de poupança direta e provocar poupança no serviço prestado, devidamente monitorizada.**

Uma das formas de implementar este princípio traduz-se no **desenvolvimento de ferramentas de produtividade, designadamente informáticas, distribuídas pelos serviços cliente, para que estes possam desempenhar as funções administrativas com maior produtividade.** É o caso da entrega de instrumentos de produtividade pela ESPAP às suas entidades cliente que usam a plataforma partilhada de contabilidade e serviços conexos, designadamente para fazerem registo de lançamentos massivos, incluindo dados como materiais logísticos ou ativos fixos.

Este princípio de **automatização das tarefas massivas liberta tempo dos recursos qualificados para trabalho numa função mais cognitiva, mais desafiante,** mais estimulante intelectualmente, permitindo

o crescimento técnico e profissional, numa integração com o desenvolvimento das pessoas referido no ponto 2 deste capítulo. **Alia-se a implementação da eficiência económica à valorização do trabalho e do trabalhador público.** Num exemplo prático de uma área administrativa, os contabilistas mais qualificados libertam-se do registo para por exemplo passar a definir as regras de contabilização que o sistema irá operar automaticamente, ou a ensinar as rotinas de inteligência artificial nos primeiros passos de aprendizagem.

Uma outra vertente assenta **na efetuação de serviços massivos como seja a integração automática** de reporte legal pelos serviços (caso da emissão massiva de reporte dos mapas do SNC-AP para o correspondente sistema central do Ministério das Finanças).

Uma outra vertente consiste na **tipificação de cenários de procedimentos específicos (cenários de negócio) e harmonização de processos, criando uma base de conhecimento que permite uma estruturação de uma equipa de especialistas que opera como um equivalente a um centro de competências, capaz de ajudar os serviços a fazer processos complexos ou em última instância providenciar este serviço.**

A grande diferença para os serviços partilhados tradicionais, é que os serviços partilhados tradicionais assentavam na operação em volume (carga) e atualmente o que é **volume pode e deve ser automatizado recorrendo à tecnologia** (processo em curso na ESPAP por exemplo para contabilização automática de faturas, designadamente eletrónicas). Este processo passa pela definição dos **diferentes cenários de negócio** e sua contabilização, **configuração de regras, robotização e por fim inteligência artificial** com *machine learning.*

Esta nova visão de serviços partilhados promove a automatização dos processos repetitivos e criação de centros de competência, especializando um conjunto de técnicos em matérias complexas e novas, para fornecer serviços de alto valor acrescentados, seja inicialmente fornecendo o serviço, quer ensinando as entidades cliente a fazer depois de os definir.

Gestão Pública e Administração Pública – Comentário

Rosa Matos*

Nesta altura de transformação do Serviço Público a definição e valorização da sua Missão, a criação de condições de atração de recursos humanos qualificados e a inovação revestem especial importância.

Quanto mais forte for a Administração Pública mais forte será o País, devendo esta estar orientada para a ***proteção*** e ***criação de valor*** para todos os cidadãos, com elevado grau de integridade, imparcialidade e competência técnica, em todas as atividades que desenvolve.

Deve seguir os princípios da transparência e clareza sobre o que fez e como fez e não tendo como objetivo final o lucro, deve garantir o máximo foco em eficiência, eficácia e na otimização da utilização dos recursos públicos que são provenientes e pagos pelos contribuintes aumentando a sua responsabilidade.

Mas, a Administração Pública não é um conceito abstrato, antes assenta em profissionais especialmente dedicados ao serviço de um ***bem maior, o*** que funciona frequentemente como ***Salário Emocional.***

Nos últimos anos assistiu-se à saída de numerosos profissionais do Serviços Público porque este deixou de ter condições de atratividade (baixos salários, más condições de trabalho, desvalorização dessa Missão) e ausência de uma gestão estratégica para a Administração Pública.

* Presidente do Conselho de Administração do Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Central.

E, como vamos recuperar a atratividade dos Serviços Públicos, tendo em conta a descapitalização dos últimos anos?

Não existem receitas mágicas, mas o caminho a percorrer será baseado na aposta na distinção dos contratos de trabalho e na criação de modelos de avaliação robustos para premiar os bons resultados.

A primeira tarefa de um gestor é recrutar, gerir e manter talento e isso exige uma liderança forte, com uma disseminação do objetivo global a todos os profissionais.

Em suma, é indispensável atrair talento para a Administração Pública, mediante a adoção de uma Missão clara, de modelo meritocráticos e apostando na formação, aumentando competências, garantindo a motivação dos antigos e dos novos profissionais. Quem faz diferente, quem procura fazer melhor, quem quer inovar e trazer mudança deve sentir que é reconhecido por isso.

A inovação na Administração Pública, olhando de forma diferente e nova as pessoas a quem nos dirigimos, focando a atenção nas necessidades do nosso cliente final e procurando ir ao encontro do que as pessoas precisam. Temos já esse exemplo na criação dos Balcões Únicos.

Para esse efeito, temos de criar novos meios de responder a essas necessidades, pensando em como podemos fazer diferente, como repensar a nossa forma de trabalhar para sermos mais eficientes e mais eficazes, sendo este o fundamento para, por exemplo, a Hospitalização Domiciliária que tem vindo a ser paulatinamente alargada.

Temos, ainda, de usar as novas tecnologias para criar ***valor,*** aplicando-a nos processos em que nos pode ajudar a fazer diferente, *mais e melhor,* como é o caso da telemedicina ou dos exames sem papel.

Em suma, o Serviço Público é o foco do objetivo e da realização da organização.

A qualidade do serviço depende da qualidade no processo, dependendo esta de uma organização adequada, que não tem propósito sem uma liderança forte.

Forte empenho, da base até ao topo é o pilar do apoio de tudo o resto e os profissionais são o ativo mais importante de qualquer organização, devendo sentir que são parte de uma estrutura que visa o bem maior.

RECURSOS PÚBLICOS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Recursos Públicos e Administração Pública[1]

Teodora Cardoso[*]

1. Introdução: a natureza do Estado, a governação e a gestão pública

Nas últimas décadas Portugal defrontou-se recorrentemente com crises de insuficiência de recursos para cumprir os compromissos do Estado e mesmo para sustentar o desempenho da economia. A experiência internacional mostra que o principal problema na raiz dessas crises não é a definição extensiva dos compromissos do Estado – incluindo, além da responsabilidade pela provisão dos bens públicos em sentido estrito, uma intervenção dominante na educação, saúde, pensões, assistência social, transportes, etc. – mas sim o modo como essa responsabilidade foi assumida, tanto no respeitante aos princípios de governação de que depende a eficiência da gestão desses serviços, como, a nível macroeconómico, à estabilidade e sustentabilidade dos recursos necessários para garantir a qualidade da sua prestação.

Ao assumir a prestação de serviços com um peso determinante na economia[2] e cujo impacto social, económico e financeiro se estende por

[1] Apresentado na Conferência "Administração Pública e Interesse Público: Dos últimos, aos próximos 20 anos", CES, Lisboa, 21 de Janeiro de 2020.

[*] Ex-Presidente do Conselho das Finanças Públicas.

[2] A proposta de Orçamento do Estado para 2020 prevê que as despesas públicas atinjam 43,5% do PIB no corrente ano.

décadas, o Estado assume simultaneamente três tipos de responsabilidades: (i) a de garantir que os recursos assim utilizados se dirigem de facto a assegurar resultados cujo benefício económico e social é superior ao da prestação pelo mercado; (ii) a de avaliar rigorosamente os custos das suas decisões, não só no curto, mas também no médio e longo prazo; (iii) a de gerir a economia por forma a dispor dos meios necessários para assegurar a sustentabilidade da prestação.

Para tudo isto não basta que a política orçamental se limite a prever, em cada ano, "as receitas necessárias para cobrir as despesas"[3], avaliadas em base de caixa – isto é, não considerando nem os compromissos financeiros cuja liquidação ocorre em exercícios seguintes, nem o consumo de recursos que exigirá investimentos futuros – e apenas associadas a resultados definidos em termos gerais e não mensuráveis. Aqui está em causa quer a gestão macroeconómica, quer a gestão sectorial dos serviços.

A nível macroeconómico, a política orçamental passa a dever ter em conta os impactos a médio e longo prazo das decisões, tanto relativas à política fiscal, como à evolução das despesas. Umas e outras influenciam a economia, não só directamente, mas também – e principalmente – pelo modo como influenciam as decisões do sector privado, que vão elas próprias determinar em grande parte a disponibilidade e a necessidade futura de recursos. Nesta perspectiva, a definição das políticas macroeconómicas – onde se enquadra a política orçamental – deve igualmente atender aos factores que o Estado não controla – como a demografia, a evolução tecnológica, ou a geopolítica – e aos riscos que daí decorrem.

No que respeita à gestão sectorial, uma questão de fundo refere-se à informação de que dispõe o Parlamento no exercício da sua responsabilidade pela aprovação dos limites anuais de despesa pública. A prática de orçamentação em Portugal procurou obviar às insuficiências da contabilidade de caixa como base da informação necessária à tomada de decisão parlamentar exigindo um elevado grau de detalhe desses limites, uma solução que teve duas consequências negativas, de naturezas diferentes, mas igualmente graves. Por um lado, retirou flexibilidade e responsabilidade à gestão dos serviços, ao mesmo tempo que lhes atribuía funções crescentemente exigentes em capacidade de gestão especializada. Por outro

[3] Artigo 105.º da Constituição da República.

lado, estimulou o recurso a expedientes de desorçamentação, aliás facilitados pelas insuficiências da informação, tanto contabilística como programática.

Estas falhas foram reconhecidas ao longo do tempo e foram mesmo objecto de importantes medidas legislativas destinadas a remediá-las. O caso da contabilidade é particularmente elucidativo quanto às deficiências da governação que se mantêm em Portugal. Em 1997, o então Ministro das Finanças, António de Sousa Franco, consciente, pela experiência adquirida enquanto Presidente do Tribunal de Contas, dos problemas suscitados pelas insuficiências da contabilidade de caixa, fez aprovar um sistema de contas públicas baseado no princípio da especialização do exercício, ou de acréscimo, que deveria corrigi-las. A implementação do novo sistema exigia uma programação adequada, transversal a todo o sector público, abrangendo o planeamento informático, a formação de pessoal nos diferentes departamentos e culminando na revisão da lógica de gestão das despesas, começando pela decisão parlamentar e repercutindo-se na responsabilização dos gestores sectoriais. A adopção do novo sistema acabou por ser vítima do próprio problema para cuja solução devia ser o primeiro passo. A ausência de programação – neste caso abrangendo necessariamente todo o sistema de governação – levou a que, cumprindo a lei, embora ao longo de quase duas décadas, ele fosse adoptado pela maioria dos departamentos públicos, sem exercer efeito na tomada de decisão – que continuou restrita à óptica de caixa e ao uso dos recursos disponíveis em cada ano – ou na qualidade da gestão, que permaneceu centralizada.

Face a esta experiência, em 2015 foi aprovada a nova Lei de Enquadramento Orçamental, que incluía a actualização do sistema de acréscimo e integrava a sua adopção num programa detalhado de implementação da lei ao longo de três anos. Mais uma vez, o sistema contabilístico foi adoptado pelos departamentos, mas o resto da implementação da lei continua ignorado, a coberto de adiamentos legais que se abstêm de programar a respectiva execução.

Em síntese, pode concluir-se que, embora a mudança de natureza dos Estado tenha tornado evidente a necessidade de formas de governação e de gestão pública muito diferentes das que bastavam ao Estado restrito que caracterizara o anterior regime, essa mudança continua por realizar. Em particular, as novas responsabilidades implicam o recurso a uma ad-

ministração pública muito diferente da que servia um Estado hierárquico, separado do resto da sociedade, governando por imposições legais e regulamentares, mediante uma administração altamente estandardizada, com um peso reduzido de pessoal qualificado. A governação pública manteve-se, no entanto, dependente de políticas económicas concentradas nos resultados imediatos, ainda que à custa da competitividade da economia, da estabilidade orçamental e do endividamento externo.

Essa opção de fundo, não obstante as diferentes variantes, tornou a economia crescentemente vulnerável aos factores que o Estado não controla e que acabam, em períodos de crise, por revelar a natureza ilusória da abundância que os precedera. Neste comtexto, a gestão sectorial continuou subordinada, em cada momento, à existência ou não de recursos, sendo esta determinada por práticas de gestão macro e microeconómica que, em vez de garantir a eficiência na utilização dos recursos e a estabilidade e sustentabilidade do seu acesso, contribuem para esgotá-los.

Embora as causas da insuficiência do crescimento dos recursos estejam há muito identificadas, esse conhecimento não promoveu, em grau e com a continuidade suficientes, a mudança de postura necessária para prevenir a recorrência das crises, em particular após a integração na moeda única. As insuficiências observaram-se na política orçamental, no papel regulatório e fiscalizador do Estado, nas políticas estruturais ou, mais geralmente, nas normas – e principalmente nas práticas – de gestão e governação públicas. Com a integração no euro, a política orçamental tornou-se no instrumento-chave da gestão macroeconómica a nível nacional, mas esta optou por, mais uma vez, usar a abundância de financiamento para estimular a procura interna à custa da competitividade da economia e do incumprimento das regras orçamentais, com os resultados que se conhecem.

A mudança deste paradigma de política económica tornou-se imperativa, após mais uma fase de ajustamento, perante uma conjuntura internacional particularmente incerta, face a níveis elevados de carga fiscal e de endividamento (do Estado e do país) e ao crescimento rápido dos compromissos do Estado. Essa mudança terá de abranger de forma coerente a lógica da governação e da gestão pública. A coerência implica que a política orçamental deixe de focar-se apenas na utilização rápida dos recursos disponíveis para dar prioridade a uma gestão que promova a sua sustentabilidade. Tal exige atender à evolução das responsabilidades assumidas pelo Estado, mas também aos aspectos de natureza estrutural,

ligados à eficiência e eficácia dos serviços e ao seu impacto na economia, avaliado no curto, médio e longo prazo. Esta postura tem de assentar em modelos exigentes de gestão e de governação pública, com capacidade para assegurar a execução e continuidade das políticas para além da duração dos mandatos governamentais, o que se reflecte na própria natureza da administração pública.

2. Os recursos públicos, o espaço orçamental e a economia

2.1. O espaço orçamental

Uma base fundamental da boa gestão dos recursos públicos exige analisá-los na perspectiva do *espaço orçamental,* ou seja, da margem disponível no orçamento do Estado que permite proporcionar recursos para um dado propósito sem comprometer a sustentabilidade da posição financeira ou a estabilidade da economia. Nesta perspectiva, o montante de recursos disponíveis depende não só da capacidade de cobrança de receitas e de acesso a financiamento, mas também da aptidão para obter ganhos de eficiência na despesa, que libertam recursos para novas finalidades. Ao total dos recursos é depois necessário abater o valor estimado dos compromissos anteriormente assumidos, não só contratualmente (como os juros da dívida pública ou as responsabilidades com PPPs), mas também politicamente, nos domínios que, influenciando as expectativas dos cidadãos e dos parceiros internacionais, determinam as decisões do sector privado de que depende, em primeiro lugar, a evolução dos recursos do Estado.

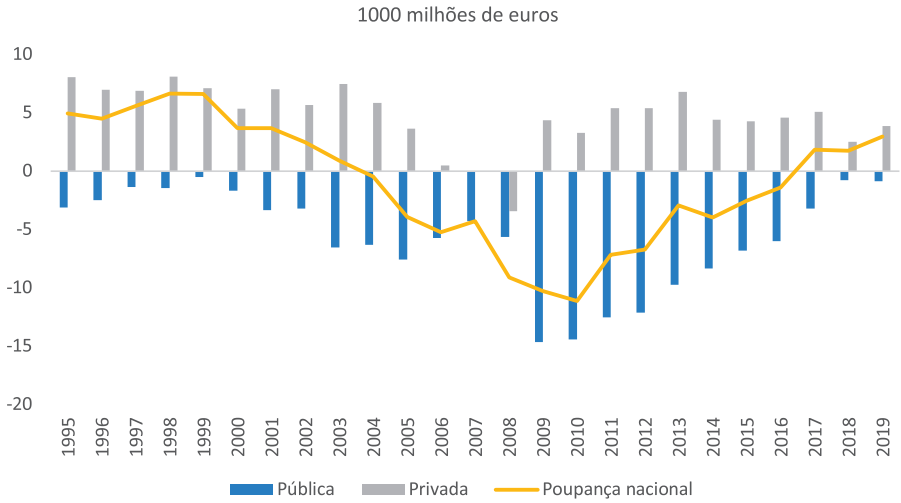
Os compromissos de natureza política incluem, em particular, os encargos com pensões que, mesmo num sistema de repartição, envolvem um contrato implícito com cada trabalhador, em que a contribuição para a segurança social se substitui à poupança que teria de realizar para garantir um rendimento suficiente após a reforma. Incluem, além disso, a prestação de cuidados de saúde que o Estado se comprometeu a financiar através de impostos, minimizando, também neste caso, a constituição de poupanças com essa finalidade. Em ambos os casos, a responsabilidade pelos compromissos assumidos pelo Estado envolve riscos e incertezas, tanto no curto/ /médio prazo – ligados à conjuntura económica e a factores exógenos de saúde pública – como no longo prazo, decorrentes das evoluções tecnológica, geopolítica e demográfica. A inevitabilidade desses riscos aconselha, por isso, prudência e coerência na definição de direitos e nas políticas económicas de que depende o espaço orçamental que permite enfrentá-los.

2.2. A política económica como pano de fundo

2.2.1. Os recursos e a competitividade da economia

Ao longo de décadas, as políticas públicas em Portugal concentraram-se numa definição de recursos que negligenciou os ganhos de eficiência, ao mesmo tempo que, no respeitante a compromissos, se focavam no impacto positivo imediato resultante do incentivo ao consumo privado – e, após o acesso a financiamento em euros, ao investimento das famílias em habitação – ao mesmo tempo que o Estado acumulava défices, tornando crescentemente negativa a poupança líquida nacional[4] – equivalente ao défice externo (gráfico 1). Embora a desagregação sectorial da poupança apenas esteja disponível desde 1995, este padrão repetiu-se desde 1975, acentuando o endividamento do país, ligado inicialmente sobretudo aos défices públicos, mas reforçado, até ao eclodir da crise internacional em 2008, pela erosão da poupança líquida das famílias.

Gráfico 1. Poupança Nacional Líquida.

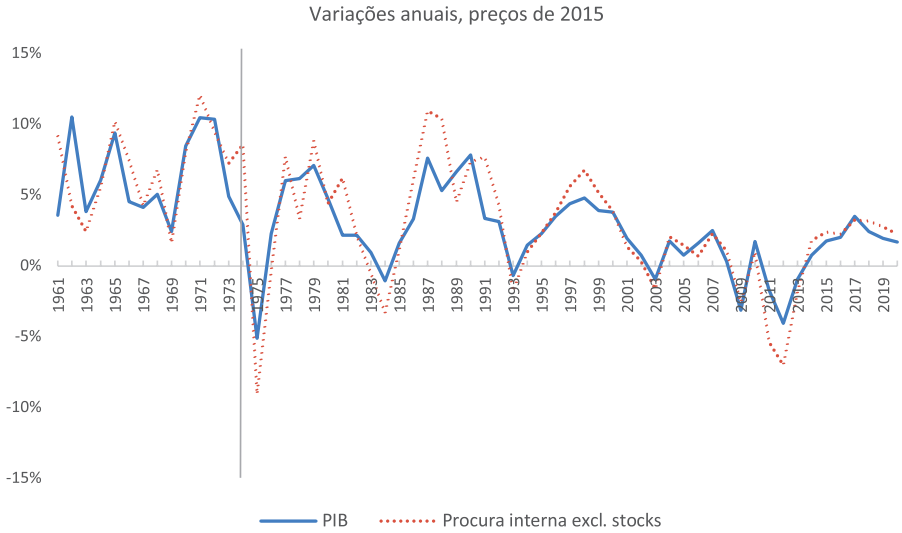


(Fonte: AMECO, Outubro 2019)

[4] Em contas nacionais, a poupança é a diferença entre o rendimento disponível e o consumo. Subtraindo-lhe o investimento (formação bruta de capital), obtém-se a poupança líquida. Quando esta é negativa, tem de ser financiada pela liquidação de património ou por dívida.

Menosprezando os riscos para a sustentabilidade financeira resultantes desta opção e da dinâmica de crescimento que caracteriza os compromissos – não só nas áreas da saúde e pensões, mas também, por exemplo, na manutenção de infraestruturas –, essa postura provocou o desequilíbrio entre o crescimento das responsabilidades a cargo do Estado e o dos recursos disponíveis para as satisfazer. A consequente recorrência das crises mostra o impacto negativo dessa estratégia, traduzido nos diferentes episódios de perda de acesso ao crédito externo e nas suas consequências para instabilidade e o crescimento da economia (gráfico 2).

Gráfico 2. PIB e Procura interna.



(Fonte: AMECO, Outubro 2019)

Na origem das crises esteve sempre a perda de competitividade da economia, um padrão que se iniciou na sequência imediata da mudança de regime político, em 1974. Coincidindo com um período de profunda crise internacional, ela deu origem, no biénio 1974/75, à subida dos custos do trabalho por unidade produzida (medidos em USD), superior em mais de 20% à observada na média dos países que viriam a integrar a UE15 e que eram já os principais parceiros comerciais do país. A rápida acumulação de défices da balança de pagamentos que se seguiu em breve esgotou as reservas cambiais de que o país dispunha à partida, obrigando

à forte desvalorização do escudo, com o consequente aumento da inflação que, reforçando o efeito do crescimento acelerado dos preços internacionais, mais do que absorveu o efeito positivo sobre o poder de compra que se pretendera obter através do aumento nominal dos salários.

As prioridades políticas passaram então a centrar-se na captação de novos recursos de financiamento externo, o que exigiu corrigir políticas que haviam agravado os desequilíbrios. A concentração nos efeitos imediatos manteve essa correcção centrada nos instrumentos da política monetária e cambial, com forte impacto no curto prazo, mas, por natureza, facilmente reversíveis uma vez recuperado o acesso ao crédito externo. Estabeleceu-se assim o padrão de instabilidade que mesmo a integração na UE não conseguiu eliminar, embora tenha promovido alterações estruturais de fundo na economia portuguesa e posteriormente, com a moeda única, tendo-lhe retirado a gestão unilateral da moeda e da taxa de câmbio.

A abundância de financiamento externo que a integração no euro proporcionou, ao permitir manter o menosprezo da política económica pelas dimensões de estabilidade, sustentabilidade e eficiência, continuou a agravar a tendência para estimular a retoma da procura interna, ainda que à custa da competitividade da economia. O consequente aumento do endividamento externo acresceu a vulnerabilidade à conjuntura internacional, enquanto a quebra do investimento nos sectores transacionáveis, além de acentuar a instabilidade, contribuía para a deterioração tendencial do crescimento da economia. O crescimento dos compromissos orçamentais – agora incluindo os resultantes do serviço da dívida – contribuía simultaneamente para acelerar o esgotamento do espaço orçamental, não só reduzindo ainda mais a capacidade de atenuar o impacto de crises internacionais através de políticas contracíclicas, como obrigando a aprofundá-las por medidas restritivas.

Ao nível das finanças públicas, estes efeitos acabariam pelo retorno da fórmula que nos habituámos a ouvir repetir por diferentes ministros das finanças: "Não há dinheiro". Na sua singeleza, esta traduz a mais profunda falha da política económica em Portugal: a concentração na busca de recursos, a par da desatenção à eficiência da sua utilização e à estabilidade e sustentabilidade do seu acesso. Este apenas é tido em conta quando "não há dinheiro", embora garanti-lo dependa da forma como os recursos são usados quando, pelo contrário, "há dinheiro".

2.2.2. Implicações iniciais para a administração pública

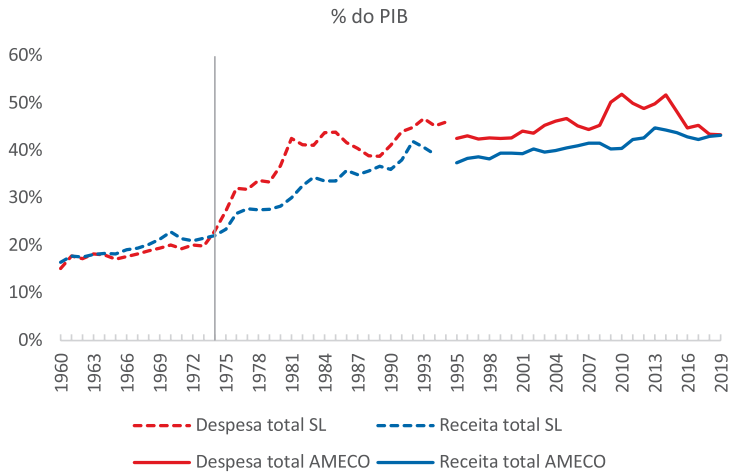
Subalternizar a eficiência e eficácia dos serviços públicos face à disponibilidade de recursos era, à partida, em 1974, uma opção viável. De facto, quando redefiniu o papel do Estado, Portugal dispunha de abundante espaço orçamental e de evidentes carências nas áreas que o Estado chamou a si. Os compromissos assumidos eram diminutos, enquanto a carga fiscal era baixa e a dívida pública insignificante. Ao mesmo tempo, uma posição financeira internacional credora assegurava capacidade de financiamento externo, embora, neste domínio, o ambiente internacional desfavorável que então se vivia constituísse um sério risco que não tardaria a concretizar-se.

Num Estado hierárquico, com funções limitadas e subordinado a um princípio rígido de equilíbrio orçamental, tinha cabido à administração pública um papel estrito de cumprimento da dotação orçamental e de obediência a procedimentos há muito fixados. A alteração da natureza do Estado iria, contudo, exigir um diferente papel da administração, implicando maior autonomia de decisão e correspondentes mecanismos de responsabilização, ao mesmo tempo que aumentava muito o seu peso na economia, exigindo novos requisitos quanto à gestão dos recursos atribuídos ao desempenho das suas funções.

Contudo, a abundância inicial de recursos, ao focar as atenções no alargamento das responsabilidades do Estado, permitiu secundarizar a eficiência da prestação de serviços. O rápido esgotamento dos recursos que se seguiu, embora obrigando a alterar a componente monetária e cambial da política económica, não se reflectiu de igual modo na política orçamental. Esta continuou concentrada em prever anualmente as receitas (incluindo o crédito) necessárias para cobrir as despesas. Uma vez assegurado o acesso a financiamento externo, esta postura acomodava o rápido crescimento das despesas públicas (gráfico 3), enquanto subalternizava a preocupação com o espaço orçamental, em particular com a acumulação de compromissos e com a eficiência e eficácia das despesas. A própria equidade – o terceiro elemento dos três E que devem orientar a despesa pública –, embora sempre alegada como base das decisões, acabava sendo vítima da instabilidade, na medida em que os mais desfavorecidos são também os mais vulneráveis à volatilidade das políticas. As crises reflectiram-se sobretudo na quebra do emprego e dos salários, enquanto o peso das despesas públicas no PIB mais que duplicou entre 1973 e 1995,

ultrapassando significativamente o também substancial aumento das receitas, cujo peso no PIB aumentou em quase 75%, sendo a diferença coberta por recurso à dívida pública.[5] No conjunto destas duas décadas a falta de recursos que lhe foram dedicados não foi, pois, responsável pelas falhas de gestão na administração pública.

Gráfico 3. Receita e Despesa Pública Total.



(Fontes: Banco de Portugal-Séries Longas e AMECO, Outubro 2019)

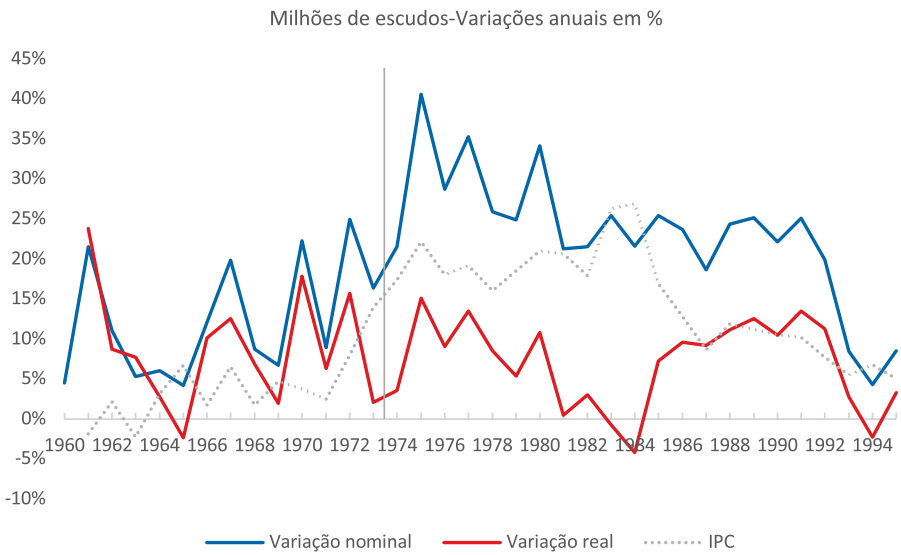
Um aspecto relevante dessas falhas é ilustrado pela evolução, em termos nominais e reais, das remunerações. A mudança de regime deu lugar a uma fase intensa de recrutamento de pessoal e de crescimento das remunerações. O registo sistemático de dados respeitantes ao número de funcionários, às suas qualificações, normas de recrutamento e avaliação de desempenho não constituiu uma prioridade e, por isso, escasseia essa informação, conhecendo-se apenas o valor global das remunerações. O seu crescimento foi inicialmente elevado em termos nominais (gráfico 4), mas

[5] As séries estatísticas que seguem os actuais critérios de Eurostat, constantes da base AMECO, apenas têm início em 1995. Nas *Séries longas para a economia portuguesa – pós II Guerra Mundial,* o Banco de Portugal procurou disponibilizar até 1995 séries homogéneas segundo os critérios do Sistema Europeu de Contas então vigente (SEC 95). As posteriores alterações deste, sobretudo relevantes na definição do PIB, deram origem à quebra de séries evidenciada no gráfico.

não tardaria a ser absorvido pela aceleração da inflação que, vindo a ocorrer desde o início da década, fora reforçada em 1973 pelo choque externo associado ao aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas, que a política económica interna intensificou a partir de 1974.

Assim, a um crescimento médio das remunerações de 30% por ano no período 1974/81, que duplicou o do septénio anterior (1967/73), correspondeu um aumento real médio de 8,9%, idêntico nos dois períodos, mas caracterizado pelo quase contínuo declínio anual a partir de 1975. Atendendo ao aumento do número de funcionários entretanto ocorrido, a variação da remuneração por trabalhador deve ter sido significativamente inferior, o que, face às novas responsabilidades da administração, indicia o agravamento dos problemas de eficiência e eficácia no recrutamento e/ou nas políticas remuneratórias em vigor.

Gráfico 4. Pessoal – Remunerações.



(Fontes: Banco de Portugal-Séries Longas e AMECO, Outubro 2019)

3. Os recursos da administração pública

A análise anterior, reforçada pelos dados posteriores a 1995, compatíveis com os critérios do Eurostat, mostra que, sobretudo até ao final da década de 2000, o custo total das remunerações do pessoal da administra-

ção pública evoluiu a ritmo muito superior ao da economia que, embora com flutuações acentuadas, crescia também rapidamente (gráficos 5 e 6). O peso das remunerações no PIB, cresceu, assim, significativamente acima da média da área do euro e mesmo de um país – a Itália – onde as suas funções não diferem significativamente das que lhe são atribuídas em Portugal.[6] Posteriormente a 2005, porém, inverteu-se o ritmo dessa evolução, dadas as dificuldades orçamentais, que começaram por reflectir-se na infracção das regras europeias e, acabando por originar a perda de acesso ao financiamento externo, voltaram a exigir a adopção de duras medidas de ajustamento.

Gráfico 5. Remunerações do pessoal.

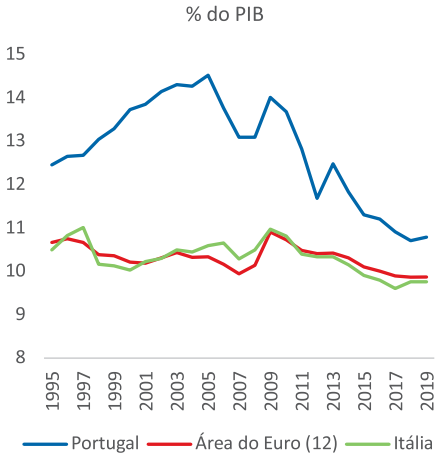
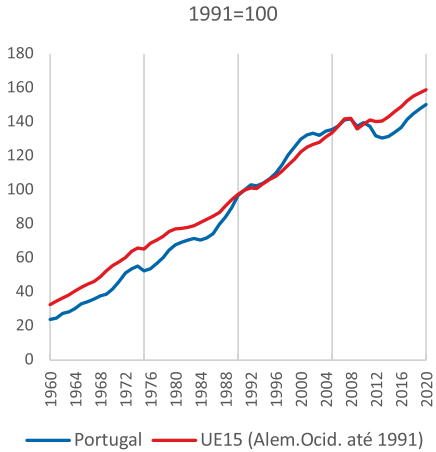


Gráfico 6. PIB real (preços de 2015).



(Fonte: Outubro 2019.)

A despeito do impacto desse ajustamento, o peso das remunerações do pessoal permanece ainda superior à média da área do euro, enquanto toda a sua evolução desde o final da década de 1960 mostra não ter sido a falta de recursos financeiros a impedir a adopção de reformas cuja necessidade se reconhece. Aliás, ao longo de todo esse período abundaram as reformas,

[6] Aspectos importantes neste domínio são as atribuições em sectores como a educação e saúde, com um peso significativo de pessoal qualificado.

cujo sucesso, em geral efémero, foi habitualmente medido pelo aumento de recursos que lhes eram dedicados. Porém, uma vez atingidos os níveis de carga fiscal e de endividamento do Estado e do país vigentes em Portugal, tornaram-se inaceitáveis as reformas que se saldam apenas por aumentos de despesa e por medidas formais que a prática rapidamente se encarrega de contornar, de acordo com o princípio que os italianos há muito consagraram: *fatta la legge trovato l'ingano.*

O enfoque nos recursos financeiros justificou a crescente concentração no Ministério das Finanças da concepção e gestão das reformas no domínio da administração pública, sem obviar, contudo, a que a política orçamental permanecesse focada na gestão de caixa anual. Para além da instabilidade das reformas, um resultado dessa opção foi a crescente inadequação da administração aos requisitos profissionais específicos dos seus sectores mais especializados, cuja satisfação requer, além de recursos financeiros imediatos, recursos humanos com as qualificações adequadas e um horizonte muito mais dilatado de planeamento e de implementação. Tornou-se, assim, impossível continuar a ignorar os temas de eficiência e eficácia do uso dos recursos e a necessidade de encarar o novo papel da gestão e da governação pública.

4. Do Estado hierárquico ao Estado gestor e à governação pública

Importantes causas exógenas dos problemas que Portugal enfrenta – como a evolução tecnológica e o envelhecimento demográfico – são comuns à generalidade dos países desenvolvidos e também dos países emergentes. Têm, por isso, concentrado as atenções dos políticos, dos organismos internacionais e dos académicos que estudam e definem orientações para a administração pública. Esses trabalhos e as práticas a que deram origem reconheceram os novos requisitos que pesam sobre ela e deram origem, a partir da década de 1980, a uma evolução que, em Portugal, levou à adopção de algumas práticas por eles preconizadas – como a contratação externa de serviços (*outsourcing*), as Parcerias Público-Privadas (PPP) e o desenvolvimento do "terceiro sector"[7].

[7] O "terceiro sector" inclui um conjunto diversificado de entidades, com uma variedade de finalidades e estruturas, que não se integram nem no sector público, nem no sector privado com fins lucrativos. Em Portugal inclui, nomeadamente, as fundações e as IPSS (Instituições particulares de solidariedade social).

Contudo, em Portugal, faltou a essa evolução o necessário enquadramento técnico e administrativo. Mais uma vez, a concentração na visão financeira de curto prazo não só não estimulou o aprofundamento desses temas, como deu lugar ao aproveitamento parcial de práticas aí preconizadas, não como factores de eficiência, mas – nomeadamente pela exclusão temporária de despesas do Orçamento do Estado – com a simples finalidade de iludir as regras orçamentais, sempre tardias a incorporar o impacto das inovações. Como seria de esperar, o aparente alívio imediato resultou no agravamento a médio prazo dos problemas. Trata-se, por isso, agora de concentrar a atenção no enquadramento dessas práticas e, mais geralmente, na evolução do papel da administração pública num Estado moderno.

Contudo, em Portugal, faltou a essa evolução o necessário enquadramento técnico e administrativo. Mais uma vez, a concentração na visão financeira de curto prazo não só não estimulou o aprofundamento desses temas, como deu lugar ao aproveita-mento parcial de práticas aí preconizadas, não como factores de eficiência, mas – nomeadamente pela exclusão temporária de despesas do Orçamento do Estado – com a simples finalidade de iludir as regras orçamentais, sempre tardias a incorporar o impacto das inovações. Como seria de esperar, o aparente alívio imediato resultou no agravamento a médio prazo dos problemas. Trata-se, por isso, agora de concentrar a atenção no enquadramento dessas práticas e, mais geralmente, na evolução do papel da administração pública num Estado moderno.

Esquematizando essa evolução a nível internacional,[8] pode dizer-se que ela se caracterizava inicialmente pela natureza *hierárquica e burocrática* da administração, tendo associadas a ausência de iniciativa, a prerrogativa de emprego para a vida, e a avaliação de desempenho assente no cumprimento de procedimentos superiormente fixados. A partir da década de 1980, esta deu lugar à fase da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que se preocupava com a *gestão orçamental* não restrita ao simples cumprimento de uma dotação de caixa anual, mas caracterizada por uma cultura de contrato (incluindo contratos com fornecedores privados

[8] A bibliografia sobre administração pública é vastíssima e em contínuo crescimento. Um livro que procura "reflectir sobre como a sociedade deve ser governada – um tema fascinante desde há séculos – e sobre como os governantes devem ser geridos – um tema muito mais recente" é Bovaird, Tony and Elke Loeffler, Eds. (2016).

de serviços), por relações de emprego por períodos definidos (que podiam não ser renovados), pela exigência de capacidade de iniciativa e de assunção de riscos, e pela prestação de contas de desempenho. Estes princípios tornaram-se dominantes sobretudo nos países de cultura anglo-saxónica, embora a sua influência fosse generalizada, principalmente pela ênfase atribuída à medição do desempenho, individual e organizacional, por contraste com o anterior foco nos *inputs.* Em Portugal, o impacto efectivo desta componente foi insignificante.

Nos países que a desenvolveram, a prática da Nova Gestão Pública viria a evidenciar consequências indesejadas de excessiva ênfase nos resultados mensuráveis de cada serviço ou sector, desvalorizando a forma como diferentes organismos devem interagir com vista a alcançar um nível superior de resultados, avaliados do ponto de vista de todos os agentes neles interessados – os *stakeholders,* na designação inglesa que se generalizou –, assim como dos cidadãos em geral. Introduziu-se deste modo a fase da *governação pública* (*public governance*), que ainda decorre e que reveste formas muito diferenciadas, em grande parte função do contexto em que se inserem. Geralmente, porém, as respostas orientadas para a governação tendem a sublinhar:

- a importância de obstáculos transversais a diferentes áreas;
- a necessidade de tratar cooperativamente os problemas que não podem ser resolvidos por um organismo isolado;
- a necessidade de definir "regras de jogo" a que os diferentes interessados se submetem nas suas interacções, estabelecendo a confiança necessária para abordagens conjuntas dos problemas;
- a importância crítica de princípios a respeitar nas relações entre diferentes interessados, com destaque para a transparência, a integridade, a lealdade, o respeito da diversidade e a prestação de contas em sentido lato (*accountability*).

Tipicamente, a governação implica assegurar que os gestores se focam na sustentabilidade a longo prazo da sua actividade, devendo preocupar-se com a capacidade dos seus modelos de gestão em assegurá-la – incluindo o controlo de riscos onde necessário – e com a criação de indicadores e incentivos de desempenho que promovam os comportamentos desejados.

Como é evidente, ao longo desta evolução, tratou-se sobretudo de ampliar o domínio de preocupações a ter em conta, sem excluir os focos de atenção anteriores. Esse alargamento resultou, por seu turno, do aprofundamento dos desafios enfrentados pelas políticas públicas. Estes resultam de um misto de factores exógenos – como o envelhecimento, a globalização, a sociedade da informação ou o papel dos *media* – e de factores internos – incluindo as consequências, planeadas ou não, de reformas anteriores. As novas pressões tipicamente impelem o sector público numa direcção diferente da que resultava das reformas de gestão dos anos 80/90, voltando, em particular, a sublinhar a necessidade de decisões políticas difíceis, mas também a importância do empenho da administração e da sociedade civil na eficácia dessas políticas.

Mesmo a nível internacional, agudizou-se a percepção de que, quando o dinheiro escasseia, se reduz a margem de manobra dos políticos, o que pressiona não só a necessidade de tornar os organismos públicos mais eficientes, mas exige a adopção de mecanismos de governação pública capazes de evitar a ocorrência repetida de crises que se traduzem na destruição da qualidade de vida. Esse contexto implica atender à pressão exercida tanto pelos factores internos como externos, assim como à sustentabilidade das medidas adoptadas.

5. A evolução da natureza do Estado em Portugal

Em Portugal, a lógica do Estado Político, hierárquico e burocrático manteve-se e, embora debatendo-se muito a forma "como a sociedade deve ser governada", reflectiu-se menos sobre "como os governantes devem ser geridos". De ambos depende a qualidade dos resultados e, igualmente importante, a sua durabilidade. O Estado Político concentrou-se na captação de recursos, mas menos no modo como as formas como são utilizados influenciam o seu crescimento e determinam a sustentabilidade dos resultados. A nível macroeconómico, estes associam-se à competitividade da economia e, a nível microeconómico, à eficiência das despesas, em especial do investimento, público e privado.

O Estado Político exerce uma enorme influência sobre ambos, através das suas decisões, em particular nos domínios orçamental, regulamentar e fiscalizador, mas também na administração da justiça e na prestação de serviços públicos, tanto mais importante quanto mais vasta a gama de serviços que chama a si. A qualidade dessas decisões e a capacidade de as

executar ou de fiscalizar a execução das que contrata com o sector privado ou com o "terceiro sector" exigem o desenvolvimento da capacidade de gestão do Estado, ou seja, a existência de um Estado Gestor, a par do Estado Político.

Tal supõe duas condições que, podendo parecer contraditórias, são na verdade complementares: o reforço do Centro do Governo e um elevado grau de descentralização da gestão, exigindo qualificações específicas e responsabilização dos gestores, com graus e especificações diferentes no Centro do Governo e nos diversos departamentos.[9]

Um relatório de 2018 do National Audit Office britânico define assim o problema, que não é específico do Reino Unido e, pelo contrário, caracteriza bem aspectos da situação portuguesa:

> *HM Treasury has, these many years, demonstrated that it is highly effective at controlling public spending. [...] However, there are occasions when we see value for money being compromised by the needs of short-term spending control.* ***Unrealistic, over-optimistic budgets are kept within the spending envelope by short-term unplanned cuts, which can damage long-term programmes and drive suppliers to distraction.***
>
> ***All this turbulence can only be minimised by integrated medium- and short-term planning activity, strongly policed and challenged for realism and deliverability by the HM Treasury spending teams, and supported by the Cabinet Office and the civil service functions.*** *This may require different skills and a significant change in mind-set both at the centre of government and in departments. Without these changes, government will continue to be trapped in a cycle of short-termism, over-optimism and silo decision-making, which creates real risks to value for money.*[10]

[9] A OCDE tem um contributo importante para a análise do papel do Centro do Governo. Ver OCDE (2014), (2018) e as publicações relativas às *reuniões dos altos funcionários do Centro do Governo.*

[10] NAO (2018). p. 7 (ênfase adicionada).

O reforço do Centro do Governo – o Cabinet Office no Reino Unido ou a Presidência do Conselho de Ministros, em Portugal – no respeitante aos processos de decisão política é necessário atendendo também às inter-relações entre funções do Estado cada vez mais complexas – um problema de governação pública – que, por seu turno, requerem uma administração – o Estado Gestor – que não se limite ao cumprimento de rotinas e procedimentos definidos casuisticamente.

Da capacidade da governação e do Estado Gestor depende a implementação das políticas, o que atribui à alta administração um papel técnico relevante na própria definição das medidas, de modo a que as intenções políticas tenham condições de viabilização e a que os recursos necessários sejam devidamente planeados e posteriormente geridos. A execução das medidas tem lugar a nível sectorial e pode recorrer à própria administração pública ou a formas de *outsourcing*. Em qualquer dos casos, porém, não dispensa o acompanhamento, avaliação e reporte continuados, tanto a nível financeiro como dos resultados planeados e, no caso do *outsourcing*, o enquadramento jurídico e a capacidade de negociar contratos necessários para salvaguardar os interesses do Estado no seu todo. Um texto do Conselho das Finanças Públicas exemplifica os problemas particularmente complexos de contratualização no sector da saúde:

> *As múltiplas relações de hierarquia e de coordenação identificadas afetam negativamente a celeridade do processo de contratualização, criam atuações sobrepostas e potenciam a geração de tensões conflituantes entre os objetivos das diferentes entidades. Estas tensões conduzem com frequência a bloqueios institucionais e a opções de gestão pouco eficientes.*[11]

Tudo isto supõe que a administração pública disponha de recursos com competências específicas, a diferentes níveis, com estabilidade e independência face ao poder político, capazes de garantir o apoio à tomada de decisões realistas e de assegurar a coerência interdepartamental e intertemporal do desenho e da execução das medidas, cujo horizonte temporal quase sempre excede o dos mandatos governamentais. Essa é uma

[11] Luis Cracel Viana, Luis Gomes Centeno (2019), p. ii.

das razões porque o recurso aos gabinetes ministeriais e aos consultores externos não substitui a administração como esteio do Estado Gestor.[12] Requer, porém, que se restabeleça a confiança entre o governo e a administração, um ingrediente essencial deste modelo que se perdeu entre nós à medida que crescia a complexidade das decisões que a tornava mais necessária.

Supõe também um processo de decisão baseado em informação rigorosa e objectiva, não só financeira, mas crescentemente técnica. Mas, como lembrou Keynes, já nos anos 30,

> *It is essential to set up at the centre an organisation which has the duty to think about these things*[13]*, to collect information and to advise as to policy. Such a suggestion is, I know, unpopular. There is nothing a government hates more than to be well-informed; for it makes the process of arriving at a decision much more complicated and difficult.*[14]

6. Conclusão

O principal problema da administração pública em Portugal não é a falta de recursos. Esse é um obstáculo relevante que, ao longo dos anos, o enfoque predominante nos recursos agravou, tanto ao nível dos recursos financeiros como principalmente dos recursos humanos, que o Estado Político não cultivou. Portugal conta, todavia, com o apoio comunitário e de instituições internacionais, em particular a OCDE, que tem um contributo altamente relevante nesta área. Mais importante, o investimento que o país fez em educação fornece já um contributo importante para colmatar as insuficiências de recursos humanos. Falta apenas desenvolver a visão política capaz de viabilizar as decisões que permitam o seu aproveitamento eficiente.

A experiência mostra que reformas desta envergadura só são eficazes se apropriadas pelas instituições nacionais e se o seu desenho contar o

[12] Ver a propósito o relato de José Maria Sousa Rego (2018).

[13] Discutia-se, em 1937, o impacto inflacionista das despesas de rearmamento da Grã-Bretanha.

[14] Keynes, John Maynard (1937), p. 409.

contributo activo de técnicos nacionais, com independência face ao poder político e que partilhem a responsabilidade pela sua implementação. Também aqui trata-se de um problema de governação, não só financeira ou administrativa, mas também política.

Quanto aos recursos financeiros, o problema é ultrapassável se o país empreender essa reforma de governação e der prioridade à capacidade de implementação das políticas em lugar da multiplicação de leis, regulamentos, procedimentos e declarações solenes que a iludem e frequentemente desperdiçam recursos. Os verdadeiros problemas não decorrem, por isso, da falta de recursos, mas dos factores políticos que caracterizam a governação, e da postura cultural que tem de incluir a capacidade que Aaron Wildavsky escolheu como título da reflexão sobre o modo como, já há décadas, estava a evoluir a análise política nos Estados Unidos: *Speaking Truth to Power.*[15]

Referências

Banco de Portugal (2000) – *Séries longas para a economia portuguesa – pós II Guerra Mundial.*

Bovaird, Tony and Elke Loeffler, Eds. (2016) – *Public Management and Governance,* 3rd Edition, Routledge, New York.

Keynes, John Maynard (1937) – "Borrowing for Defense: Is it inflation?", in *The Collected Works of John Maynard Keynes.* Vol. 21: *Activities 1931-1939.*

NAO (2018) – *Improving government's planning and spending framework.*

OECD (2014) – CENTRE STAGE Driving Better Policies from the Centre of Government.

OECD (2018) – Centre Stage 2. The organisation and functions of the centre of government in OECD countries.

Rego, José Maria Sousa (2018) – *No centro do poder. Governo e administração pública em Portugal.* Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.

Viana, Luis Cracel e Luis Gomes Centeno (2019) – *Contratualização com as Empresas Públicas Prestadoras de Cuidados de Saúde.* Conselho das Finanças Públicas. Lisboa.

Wildavsky, Aaron (1979) – *Speaking Truth to Power.* 2nd Edition, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 1987.

[15] Wildavsky, Aaron (1979).

E se o Estado Português For Melhor do Que Julgamos?

Ricardo Paes Mamede*

Todos nós já tivemos más experiências com o Estado português. Não faltam histórias sobre o funcionamento deficiente dos tribunais, dos serviços de finanças ou da segurança social, dos hospitais ou dos centros de saúde, dos serviços de registo e notariado, dos departamentos de licenciamento das câmaras, e tantos outros. São conhecidos casos de corrupção e de má utilização de dinheiros públicos aos vários níveis da hierarquia do Estado. Consideremos, porém, uma possibilidade: e se o Estado português for melhor do que julgamos?

Todos sabemos que as percepções que construímos com base em experiências pessoais podem ser enganadoras. Por exemplo, se formos assaltados numa dada zona da cidade, passaremos a considerar essa zona mais perigosa, mesmo que nada aí se tenha alterado de facto. Ou, se tivermos o azar de apanhar um taxista menos civilizado num dia que nos correu particularmente mal, vamos reforçar o preconceito sobre a má-formação dos taxistas, mesmo que essa avaliação seja injusta para a maioria dos profissionais de táxi. Generalizar a partir de experiências pontuais é sempre arriscado.

[1] Economista e professor do ISCTE-IUL.

Parte das nossas percepções sobre o funcionamento do Estado decorre também do que é difundido pelos meios de comunicação social e nas redes sociais. Se alguma coisa correr muito mal, isso é mais facilmente motivo de notícia ou de conversa do que tudo o que corre bem no dia-a-dia. Por cada pessoa que morre num hospital por negligência, há centenas de milhares de pacientes que receberam o tratamento adequado e milhares de vidas que foram salvas – mas só a primeira será notícia.

A nossa percepção sobre o funcionamento do Estado português é seguramente influenciada por algumas más experiências pessoais e pelas notícias que circulam sobre o que corre menos bem. Por isso ficamos surpreendidos com o retrato que resulta de alguns estudos sobre o tema.

Por exemplo, todos os anos o Fórum Económico Mundial publica um relatório sobre várias dimensões relevantes para a competitividade dos países. O relatório cruza informação de várias fontes, tentando reduzir a subjectividade resultante de impressões casuísticas. Há vários anos que esta publicação diz o mesmo sobre Portugal: o nosso país tem um desempenho sistematicamente superior a todos os outros países comparáveis no que respeita ao funcionamento das instituições públicas.

Comparado com os restantes países do sul da UE (Espanha, Itália, Grécia) ou dos países da Europa de Leste, o retrato que emerge de Portugal é muito mais benigno em indicadores relacionados com ética, corrupção, subornos e desvio de fundos, confiança nos políticos, independência do sistema de justiça, favorecimento de interesses particulares pelos decisores políticos, eficiência da despesa pública, entre outros. Nestes indicadores o desempenho português está mais próximo de França, Alemanha ou EUA – nações com economias muito mais avançadas – do que de países com níveis de desenvolvimento comparáveis ao nosso.

O mesmo se passa quanto à qualidade das políticas públicas. Num estudo recentemente apresentado, que coordenei, conclui-se que os apoios às empresas financiados pelos fundos europeus em Portugal têm cumprido todos os principais objectivos a que se propõem – aumentar o investimento, a competitividade, a inovação, a internacionalização e a qualificação dos trabalhadores. Estas conclusões, apesar de robustas, contrastam com a percepção generalizada sobre a má utilização dos fundos europeus em Portugal.

Um terceiro exemplo é-nos dado pelo recente relatório da OIT sobre Portugal. Aí se apontam os enormes progressos que têm sido obtidos em

vários domínios (em particular na educação) e o contributo que várias medidas políticas de combate aos grandes défices estruturais do país, tomadas ao longo das últimas décadas, têm dado para o actual bom desempenho da economia portuguesa.

Os três exemplos acima sugerem o mesmo: a intervenção do Estado português é mais eficiente, mais eficaz e menos desvirtuada por lógicas condenáveis do que a maioria dos portugueses parece acreditar.

O Estado português não é perfeito, obviamente. Em muitos dos domínios referidos, Portugal encontra-se ainda distante do que se passa, por exemplo, nos países nórdicos. Apesar da evolução positiva registada ao longo dos anos, há domínios em que o desempenho português está comprovadamente abaixo de outros países comparáveis – como é o caso da eficiência do sistema de justiça.

As percepções que todos temos sobre o funcionamento do Estado e da democracia portuguesa não são erradas – os problemas existem mesmo. Mas tudo indica que têm sido injustificadamente empolados, seja por ignorância ou por interesse de quem o faz.

Nada disto é motivo para complacência. Não é por estarmos melhor do que pensamos que devemos exigir menos dos serviços do Estado ou do funcionamento da democracia portuguesa. Porém, se queremos encontrar uma explicação razoável para as crises que temos vivido temos de parar de apontar o dedo ao suspeito do costume. Há argumentos muito mais convincentes.

Agradece-se ao autor e ao Diário de Notícias *a autorização para republicar este artigo como sua contribuição.*

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTERESSE PÚBLICO

Administrações Públicas e Vicissitudes do Interesse Público

Vital Moreira*

1. Introdução

«A Administração Pública visa a prossecução do interesse público (...)» – assim começa, de forma lapidar, o primeiro preceito da "constituição administrativa" da CRP (art. 266.º-1).

De facto, por axioma doutrinário e por estipulação constitucional expressa, a Administração pública só pode ter por objetivo a prossecução do interesse público. Nas palavras de Pedro Gonçalves, *«o interesse público apresenta-se como o parâmetro, a fonte e o cânone de toda ação pública, o fim da ação administrativa e, ainda antes disso, como razão de ser da existência da do Estado Administrativo e da Administração Pública»*[1]. Mas nem a autoridade do axioma nem a clareza da norma constitucional são garantia de fácil compreensão da complexa relação entre Administração pública e interesse público.

Antes de mais, o interesse público contrapõe-se a interesses privados. O primeiro corresponde, por princípio, ao interesse geral da coletividade

* Universidade de Coimbra & Universidade Lusíada-Norte.

[1] Pedro Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo,* vol. I., Coimbra. Almedina, 2019, p. 45.

em causa (mas não necessariamente de todos os membros dessa coletividade); os segundos são os interesses particulares dos membros dessa mesma coletividade. Por definição, o interesse público é objetivo e impessoal, alheio ao decisor administrativo e à própria Administração, enquanto os interesses privados são necessariamente subjetivos e pessoais (ou de um conjunto de pessoas). Por conseguinte, frequentemente, o interesse público de um ente administrativo, a começar pelo Estado, pode não coincidir com os interesses privativos dos seus cidadãos[2]. O interesse público também se distingue dos chamados "interesses difusos" porque, embora esses tenham a ver com certos conjuntos indefinidos de pessoas, a sua realização não constitui tarefa das Administração pública, mas sim dos próprios interessados ou associações dos mesmos[3].

Além disso, nunca se trata do de *interesse público em abstrato,* mas sim do *interesse público concreto,* tal como definido pelo legislador, tendo em conta a Constituição, ou pela própria Administração, por delegação do legislador. Em segundo lugar, o âmbito dos interesses públicos administrativos varia com o tempo e o lugar, podendo abarcar desde a segurança pública e a saúde pública, passando pelo urbanismo e o ambiente, até ao bem-estar económico e social, etc. Por último, mesmo quando visa satisfazer direitos dos particulares a prestações públicas, postos a cargo da Administração (educação, saúde, proteção social, cultura, etc.), esta continua a ter como objetivo um interesse público específico, como, por exemplo, a saúde pública, a coesão social ou a promoção cultural.

A definição e a realização do interesse público em cada situação concreta passa por várias fases, no percurso que vai da Constituição aos órgãos e agentes administrativos que estão no terreno a "fazer administração". O interesse público pode, portanto, ter um nível de definição constitucional (interesses públicos primários, assim podem ser chamados), como é o caso, por exemplo, do art. 9º (tarefas fundamentais do Estado), do art. 81.º (tarefas prioritárias do Estado na esfera económico-social), dos arts.

[2] Sobre a definição de interesse público, ver por todos, ente nós, Rogério E. Soares, *Interesse Público, legalidade e mérito,* Coimbra, 1955, e J. C. Vieira de Andrade, voz «Interesse público», in *Dicionário Juridico da Administração Pública* (dir. J. P. Fernandes), Lisboa, 1993.

[3] Assim J. C. Vieira de Andrade, *ob. cit.* nota anterior.

93.º e seguintes (políticas agrícola, comercial e industrial), do art. 103.º (objetivos do sistema fiscal) da Constituição; importa também referir os arts. 225.º e 235.º sobre o interesse público a prosseguir pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais. Depois vem a densificação legislativa dos interesses constitucionalmente definidos (nível intermédio), até chegar à Administração, a qual, por sua vez, os podem concretizar em duas diferentes fases: a fase regulamentar e a fase decisória final (o ato administrativo). Em cada uma dessas fases pode haver uma margem maior ou menor de livre decisão, conforme a densidade constitucional, legislativa ou regulamentar deixada à fase seguinte.

Se a Constituição liga os interesses públicos primários às atribuições do Estado, das regiões autónomas e das autarquia territoriais, a lei liga os interesses públicos secundários às competências de cada órgão da respetiva Administração e às atribuições das entidades administrativas "derivadas", ou seja, criadas pelas coletividades territoriais referidas, que designamos por administração indireta (*lato sensu*). Assim, se a margem de livre decisão deixada ao decisor final for grande, acaba por ser este a definir em concreto o interesse público a respeito de cada decisão.

Por outro lado, só por simplificação redutora é que hoje podemos falar em "Administração pública" e "interesse público", no singular. Na verdade, desde há muito que, sob o ponto de vista subjetivo, a Administração pública se conjuga no plural. Outro tanto sucede com o interesse público que cada Administração pública prossegue, segundo a lei por que se rege cada uma. Por isso, devemos falar em Administrações públicas, como no título desta comunicação.

Com efeito, num Estado, como Portugal, com vários níveis de descentralização político-administrativa territorial e integrado na UE, existem tantas Administrações independentes umas das outras quantos os níveis de poder político. Acresce que algumas dessas Administrações territoriais (nomeadamente a da UE e do Estado), apresentam um variado panorama de fragmentação administrativa, através de institutos públicos e outras modalidades de entidades administrativas dotadas de graus maiores ou menores de autonomia administrativa e de poder discricionário. Por último, há a mencionar as entidades particulares com poderes administrativos, também sob variadas formas.

Ora, cada uma dessas Administrações prossegue o interesse público da coletividade política em que se integra, tal como definidos pela respetiva

ordem constitucional e pelo poder legislativo correspondente, ou seja, o legislador da UE, o legislador nacional, o legislador regional, o "legislador" local. Por conseguinte, à pluralidade de Administrações corresponde uma pluralidade de interesses públicos de âmbito territorial diverso. E há que admitir que não têm de ser inteiramente convergentes nem, no limite, compatíveis. No plano nacional, só o interesse público prosseguido pela Administração do Estado tem a ver com a comunidade nacional em geral, enquanto o interesse público das Administrações territoriais infraestaduais se confina no âmbito destas. Aqui surge um primeiro problema: como dirimir os possíveis conflitos de interesse público entre as varias Administrações territoriais?

Os fenómenos de administração autónoma funcional, por via de associações públicas representativas de interesses particulares, assim como os de administração delegada a entidades privadas representativas do seus membros, suscita obviamente o problema da "captura" do interesse público em prol dos interesse privados coenvolvidos.

É neste quadro de imbricação entre interesse público e interesse privado que importa saber como assegurar que a AP prossegue o primeiro, sem cedência aos segundos. Na verdade, o sistema de impugnação judicial de atos e omissões administrativas está essencialmente pensado para que os particulares lesados pela ação administrativa defendam judicialmente seus direitos e interesses legalmente protegidos através dos meios proporcionados pela justiça administrativa. Mas quando se trata de defender o interesse público ignorado ou lesado pela própria Administração?

2. Transformação da estrutura clássica da Administração pública

O paradigma clássico da Administração pública que está na base da construção do Direito administrativo na segunda metade do século XIX. assentava nas seguintes características:

- unicidade da AP e do interesse público;
- centralização e concentração da ação administrativa nas mãos do Governo, ou sob sua direção, e tendencial responsabilidade governamental de toda a AP;
- controlo parlamentar de toda a AP, por via da responsabilidade ministerial;

- administração de autoridade (*Eingriffsverwaltung*) e contraposição marcada entre interesse público e interesses particulares;
- separação estrita entre a esfera público-administrativa e a esfera privada, sendo a ação administrativa um exclusivo da AP;
- centralidade da decisão unilateral da Administração e marginalidade do contrato administrativo;
- contencioso administrativo limitado à verificação da invalidade de atos administrativos e reduzida proteção judicial dos direitos e interesses dos particulares face à Administração (tipicamente contencioso de anulação e responsabilidade civil em termos limitados).

Ora todos esses traços da AP clássica foram sendo profundamente alterados ao longo do século. XX, passando a prevalecer os seguintes aspetos:

- configuração do poder público em variados níveis territoriais (central, regional, local), particularmente acentuada no caso de Estados federais ou regionais, sendo cada nível territorial dotado de autonomia normativa e administrativa, daí resultando a criação de uma pluralidade de administrações públicas e logo de uma pluralidade de interesses públicos;
- desconcentração administrativa e fragmentação das administrações territoriais, sobretudo a do Estado, através de várias formas de entidades administrativas derivadas;
- formas de autoadministração e a coadministração pelos próprios interessados (ordens profissionais, universidades, entidades regionais de turismo);
- desenvolvimento da "administração de prestações", no quadro do Estado social, e consequente convergência do interesse público com a satisfação de interesses privados;
- fim da estrita separação entre a esfera administrativa e a esfera privada, através da entrada dos particulares na exercício da atividade administrativa, com a inerente potencialidade de conflitos entre interesse público e interesses privados dentro da própria AP;
- entidades públicas administrativas representativas de grupos particulares (ordens profissionais, entidades de certificação de vinhos e outros produtos agrícolas, etc.) e outras formas de administração pública por entidades privadas (concessão, PPP, delegação);

- "revolução contratualista" e importância crescente do contrato administrativo (contratos de cooperação, contratos substitutivos de atos administrativos, acordos procedimentais sobre o conteúdo de atos / regulamentos administrativos);
- reforço e ampliação dos instrumentos da justiça administrativa e garantia plena dos direitos dos particulares (medidas cautelares, invalidade de regulamentos / atos / contratos administrativos, intimação para a prática / abstenção de atos administrativos ou condutas da AP, responsabilidade civil em termos amplos);
- fuga da AP ao controlo governamental e do parlamento, especialmente no caso das administrações autónomas e da administração independente.

A unidade da AP deu lugar à sua diferenciação numa grande variedade de entidades administrativas. A centralização e concentração da Administração foi substituída por formas de descentralização e de desconcertação de variável intensidade, havendo crescentes esferas da Administração que fogem à direção ou controlo governamental. O controlo parlamentar clássico da Administração só atinge hoje a administração estatal, estando os demais níveis territoriais da Administração sujeitos ao controle político de outras instâncias representativas. A tradicional separação entre a esfera pública e a esfera privada foi substituído por imaginosas formas de interpenetrarão, tornando possível a "administração pública por entidades privadas". O contrato administrativo invadiu toda a geografia da ação administrativa, não faltando diagnósticos sobre a "morte do ato administrativo". A justiça administrativa foi recheado de mecanismos processuais de defesa dos direitos e interesse particulares face à Administração.

Importa ver mais detidamente algumas destas transformações, tendo em conta o seu impacto sobre a prossecução do interesse público.

3. Fragmentação da Administração pública e do interesse público

3.1. A administração multinível

A pluralidade de Administração públicas resultou de duas vias principais (ignorando por ora o fenómeno de exercício privado de funções administrativas): *(i)* a estruturação da organização e da ação administrativa em vários níveis territoriais sobrepostos, independentes entre si; *(ii)* a fragmentação interna de algumas das próprias Administrações territoriais.

Começando pelo primeiro fenómeno, ele ficou a dever-se a dois processos distintos: a integração de Portugal na União Europeia e a descentralização territorial interna, nos termos da Constituição de 1976, ou seja ,a criação de dois níveis infranacionais de poder público: o nível regional (regiões autónomas dos Açores e da Madeira) e o nível local (por sua vez, organizado em dois subníveis (municípios e freguesias)[4].

Daqui resulta a seguinte arquitetura administrativa:

Níveis territoriais	**Parlamentos**	**Órgão superior da Administração pública**	**Interesse público**
UE	Parlamento Europeu	Comissão Europeia	Europeu
Estado	AR	Governo	Nacional
Regiões autónomas	Assembleias legislativas regionais	Governos regionais	Regional
Autarquias territoriais	Assembleias municipais e assembleias de freguesia	Câmaras municipais e juntas de freguesia	Local

Ora, como se viu, cada um destes níveis de poder administrativo, correspondendo outros tantos níveis de definição do interesse público, a saber, o interesse público europeu (tal como definido politicamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União), o interesse pública nacional (tal como definido pela Assembleia da República), o interesse público regional de cada uma das regiões autónomas (tal como definido pelas respetivos parlamentos regionais) e o interesse público de cada uma das autarquias territoriais (tal como definido pelas respetivas assembleias representativas).

[4] Sobre os vários níveis da Administração territorial interna ver, em especial, «A organização territorial do Estado em Portugal» [1998], *in* P. Pérez Tremps (coord.), *Jornadas Luso-Españolas de Derecho Constitucional,* Mérida, 1999.

3.2. Os possíveis litígios entre os diferentes interesse públicos territoriais

As Administrações territoriais são independentes entre si, salvo quando a lei estabelece outra coisa (como no recente caso do poder de veto dos municípios afetados pela construção do aeroporto do Montijo). Nem a UE goza, em princípio, de tutela sobre as administrações nacionais, nem o Estado goza de poder de tutela sobre as administrações regionais e nem aquele nem estas gozam de tutela de mérito sobre as administrações locais, visto que, para defender a autonomia local, a Constituição determina que o Estado só dispõe de tutela de legalidade sobre as autarquias territoriais (CRP, art. 242.º).

Sucede, porém, que, além da possibilidade de litígios entre os diversos níveis de administração territorial nos casos de competência concorrente, que normalmente se devem a litígios normativos que se resolvem pela primazia das normas da entidade territorial superior, há uma outra fonte possível de litígio, que decorre do facto de em larga escala, as entidades territoriais inferiores terem de dar execução administrativa às leis das entidade superiores.

O caso mais óbvio é a obrigação das autarquia territoriais de executarem as leis do Estado (e das leis regionais, no caso dos Açores e da Madeira), em que aquelas aparecem como "administração indireta" do Estado (e das regiões autónomas). Mas o mesmo sucede no caso da execução das leis da República pelas regiões autónomas, visto que o Estado praticamente transferiu os seus serviços administrativos para as regiões, incluindo em domínios em que o poder legislativo permanece na República. Outro tanto se verifica em larga escala na execução das leis da União pela administração dos Estados-membros, que é o regime-regra, dada a exiguidade da administração própria da União[5].

Em todo esses casos, verifica-se que a Administração de uma entidade territorial inferior está vinculada a realizar o interesse público da entidade territorial superior, tal como definido normativamente pelo órgãos políticos desta. Ora, é fácil perceber que nestas situações pode correr-se o risco de o interesse público próprio da entidade territorial inferior prevalecer sobre o interesse público da entidade superior, tal como definido por esta.

[5] Na verdade, nos termos do Tratado de Funcionamento da União (TFUE), incumbe aos Estados-membros tomar *«todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos atos juridicamente vinculantes da União»* (art. 291.º).

4. Metamorfose do Estado administrativo

4.1. Discricionariedade administrativa e unidade do interesse público

No modelo administrativo clássico, a adesão dos decisores administrativos ao interesse público, tal como definido pelo legislador parlamentar ou, subsequentemente, pelo Governo, responsável perante o Parlamento, era assegurada por dois instrumentos claros: o princípio da legalidade da administração e a direção governamental da administração.

O princípio da legalidade, para além da *reserva de lei* na decisão de certas matérias (liberdade, propriedade), implicava o respeito pela Administração de todas as demais limitações legais à ação administrativa (*primazia da lei*). Fora dessas duas esferas valia a liberdade de decisão do Governo e da Administração. A definição do interesse público era, portanto, exclusiva do legislador e depois do Governo como órgão superior da Administração pública. Uma larga margem de liberdade de decisão administrativa deixada pelo legislador cabia ao Governo, sob controle parlamentar.

A vinculação da Administração à lei aumentou com o alargamento das matérias de reserva de lei – tipicamente, todas as restrições a direitos fundamentais –, mas também com a instituição do *princípio da precedência da lei,* segundo o qual a Administração só pode atuar na base de uma lei, tornando ilícita a ação administrativa sem habilitação legal. A partir daí, a Administração deixou de poder atuar sem lei e o poder discricionário passou a ser exclusivamente a margem de liberdade de decisão administrativa conferida por lei.

No entanto, fora os casos de reserva constitucional de lei, a vinculação legal da Administração pode variar muito, de acordo com as opções do legislador, e isso tanto no que respeita ao poder regulamentar como no caso do poder de decisão concreta e individual (atos administrativos). Por exemplo, quanto aos regulamentos, a CRP admite explicitamente "regulamentos independentes", em que a lei se limita a definir a competência e o objeto do poder regulamentar, deixando a regulação substantiva à discricionariedade da Administração (CRP, art. 112.º, nºs. 6 e 7). No caso dos atos administrativos, são muitos frequentes os casos em que a lei e/ou o regulamento deixam ao decisor administrativo uma larga margem de decisão discricionária, ou condicionada por conceitos relativamente indeterminados.

Em todo o caso, numa Administração centralizada e concentrada, toda a liberdade de decisão administrativa acabava por recair sobre o Governo,

como órgão superior de toda a Administração pública, pelo que a definição e a densificação do interesse público se mantinham sujeitas a uma grande unidade de direção e de controle.

4.2. Da administração indireta à administração independente

Os pressupostos da unidade do Estado administrativo tradicional vieram a ser postos em causa pelo fenómeno da descentralização (*lato sensu*) de poderes administrativos em entidades administrativas com margens crescente de autonomia e de independência em relação ao Governo.

O aumento das tarefas de intervenção do Estado na esfera económica, social e cultural desde a I Guerra Mundial levou o Estado administrativo a criar novas entidades administrativas com poderes administrativos próprios, nomeadamente poderes regulamentares, poderes de implementação e, por vezes, poderes sancionatórios. Em todos esses casos, a transferência de poderes administrativos para tais entidades funcionalmente "periféricas" implica, em maior ou menor medida, uma margem de liberdade de decisão às entidades administrativas beneficiárias, com relaxamento, ou mesmo exclusão, do poder de controlo da unidade administrativa central (o Governo no caso da Administração do Estado).

A "grelha" de "descentralização", *lato sensu,* vai da administração indireta em sentido estrito à administração independente[6].

A administração indireta tem a ver essencialmente com os *institutos públicos,* que se multiplicaram entre nós nas últimas décadas do século passado, tendo sido objeto de alguma racionalização posteriormente[7]. Em relação à administração indireta, nos termos da Lei-quadro dos institutos públicos (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, com muitas alterações posteriores), o Governo mantém poderes de superintendência (orientação)

[6] Sobre as diferentes formas de organização administrativa ver, por exemplo, Vital Moreira, *Organização administrativa: Programa, conteúdos e métodos de ensino,* Coimbra, ed. autor, 2001, «Novas formas de organização da administração do Estado» *in* AAVV, *As conferências do Marquês,* Oeiras, INA, 1999, pp. 33-57, e *Sebenta de Direito administrativo,* Coimbra, FDUC, 2012, e também, com algumas diferenças, Pedro C. Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo,* vol. I, Coimbra, Almedina, 2019.

[7] Sobre os institutos públicos em especial ver, por exemplo, Vital Moreira «Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal», *in* V. Moreira (org.), *Relatório e proposta de Lei-Quadro sobre os institutos públicos,* Lisboa, MREAP, 2001, pp. 13-54.

e de tutela (controlo de legalidades e de mérito) da ação administrativa das entidades administrativas dependentes, o que pode incluir o poder de revisão e reforma das decisões destas. Nesta modalidade, a Administração central mantém a capacidade de .preservar a unidade na definição e implementação concreta do interesse público.

Quanto à administrarão independente, de que constituem paradigma as autoridades reguladoras independentes, ela é caracterizada pelos seguintes traços essenciais, de acordo com a respetiva Lei-quadro (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto): *(i)* mandato normalmente definido em termos assaz genéricos pela lei instituidora; *(ii)* reconhecimento de uma ampla margem de livre decisão, incluindo poder regulamentar e sancionatório; *(iii)* não sujeição dessas entidades administrativas a qualquer forma de superintendência ou de tutela de mérito e também reduzido controlo da legalidade da sua ação[8]. A "accountabilitiy" política dessas entidades administrativas é, em geral, feita diretamente perante o Parlamento, através da apresentação de relatórios anuais e da resposta a perguntas parlamentares, sem passar pelo Governo. Também a administração autónoma "corporativa" ou equiparada é caracterizada por um elevado nível de independência administrativa face ao Governo, com controlo limitado à tutela de legalidade e reduzida a instrumentos de inspeção.

De resto, como a administração independente é frequentemente acompanhada da deslegalização de ações que na Administração direta costumam ser feitas por lei (como, por exemplo, o abandono da tipicidade do poder regulamentar das autoridades administrativas independentes), é o próprio controle de legalidade externo pelo Governo que perde campo de atuação.

Em qualqer caso, esses fenómenos de administração independente, que se traduzem uma grande margem de liberdade na ação administrativa, implicam uma quebra da unidade da definição e implementação do interesse público.

[8] Sobre as autoridades reguladoras independentes ver, em especial, Vital Moreira, «As entidades administrativas independentes e o Provedor de Justiça», *in* AAVV, *O cidadão, o Provedor de Justiça e as entidades administrativas independentes,* Provedor de Justiça, Lisboa, 2002, pp. 93 ss; Vital Moreira e Maria Fernanda Maçãs, *Autoridades reguladoras: Estudo e projeto de lei-quadro,* Coimbra, Coimbra Editora, 2003; e também Celeste Cardona, *Contributo para o conceito e a natureza das entidades administrativas independentes,* Coimbra, Almedina, 2019.

Modalidades de administração do Estado	**Poderes do Governo**
Administração direta	Direção
Administração indireta, *stricto sensu*	Superintendência e tutela (de legalidade e de mérito)
Administração autónoma	Tutela de legalidade limitada
Administração independente	Tutela de legalidade limitada
Administração por entidades privadas	Eventuais poderes de fiscalização

A Constituição estipula que a descentralização e a desconcentração administrativa não podem prejudicar a *«necessária (...) unidade de ação da Administração [através dos poderes de direção, superintendência e de tutela [administrativa] dos órgãos competentes»* (CRP, art. 267.º-2). Mas não havendo, no caso da Administração independente e da Administração autónoma, nem direção nem superintendência, e estando a tutela reduzida a formas não intrusivas de controlo da legalidade, então não se vê como é que se pode assegurar a unidade de ação administrativa do Estado nem – o que nos interessa aqui – a unidade de definição e prossecução do interesse público. Essa limitação do controlo governamental sobre tais modalidades da Administração pública é tanto maior quanto é certo que elas são caracterizadas por disporem de uma ampla margem de liberdade de decisão, incluindo competência regulamentar, normalmente insuscetível de ser contrariada pelo Governo em sede de tutela de legalidade. Por isso, a realização do interesse público nacional por parte de tais entidades (entidades reguladoras, ordens profissionais, etc.) pode ser posto em causa.

O problema da unidade da ação administrativa agrava-se no caso das Administrações territoriais descentralizadas, dotadas de níveis assaz reforçados de autonomia administrativa e de órgãos políticos próprios de definição do seu próprio interesse público.

Note-se que no caso de poderes administrativos confiados a entidades privadas, o que constitui hoje um fenómeno crescente (basta referir os poderes de certificação e de fiscalização das denominações de origem agrícolas), a Constituição nem sequer impõe qualquer tipo de tutela, limitando-se a permitir que a lei as submeta a *«fiscalização administrativa»* (CRP, art. 267.º-6).

4.3. A "nova gestão pública"

O movimento da "nova gestão pública" *(New Public Managemet),* muito influente na última década do século passado e na primeira década do corrente século, veio reforçar as tendências para a fragmentação da Administração e para o redução dos instrumentos de controlo governamental sobre a ação administrativa.

Com efeito, ao propugnar a importação dos conceitos de gestão privada, designadamente da gestão empresarial, para a gestão pública, esse movimento levou à empresarialização de estabelecimentos públicos, à substituição do direito público pelo direito privado, à flexibilização do mandato legislativo das organizações administrativas, à eliminação de controlos prévios, à substituição do controlo administrativo pelo controlo de mercado (incluindo "mercados" no interior do setor público administrativo), à conceção doa cidadãos administrados como "clientes" dos serviços administrativos, ao recrutamento dos decisores administrativos por meio de contratos de gestão, à focagem nos resultados da ação administrativa , mais do que nos procedimentos[9].

Por conseguinte, além de uma margem de liberdade de decisão dos gestores administrativas, a nova gestão pública também reduz o controlo do Governo sobre os mesmos. Por isso, os objetivos de desempenho, em termos de eficiência de resultados, pode sobrepor-se à prossecução do interesse público.

5. Reforço do papel dos particulares na, e perante a, Adiministração

5.1. Direitos e garantias dos administrados

Reagindo contra a desproteção dos particulares perante a Administração no chamado "Estado Novo" (Constituição de 1933), a "constituição administrativa" da CRP de 1976 cuidou de exigir enfaticamente o respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares pela Administração (art. 266.º-1), assim como de explicitar os seus direitos e garantias perante a Administração, naquilo que podem chamar como "bill of rights" dos administrados, em especial no art. 268.º (primitivo art. 269.º),

[9] Sobre a "nova gestão pública" ver, em especial, Vital Moreira, «Nova gestão pública e Direito administrativo», *Revista de Legislação e Jurisprudência,* n.º 3978, 2013, pp. 173--195; mais recentemente, António Tavares, *Administração pública portuguesa,* FFMS, Lisboa, 201.

os quais foram sendo reforçados em sucessivas revisões constitucionais (1982, 1989, 1997) e posteriormente desenvolvidas no Código de Procedimento Administrativo, de 1991 (CPA), e no Código de Processo dos Tribunais Administrativos, de 2002 (CPTA)[10].

Nesse acervo de direitos dos administrados cabe distinguir os *direitos procedimentais* na sua relação com a Administração (como o direito de participar no procedimento administrativo e o direito à notificação e fundamentação das decisões administrativas) e as *garantias de tutela judicial* dos seus direitos e interesses legítimos na justiça administrativa (a que se referem os n.os 4 e 5 do art. 268.º da CRP), sem esquecer o direito à reparação de danos por responsabilidade contratual ou extracontratual da Administração (CRP, art. 22.º). Note-se que o CPTA conferiu generosa densificação legislativa aos meios de tutela jurisdicional efetiva a que se refere o n.º 4 do art 268 da CRP.

Do ponto de vista da prossecução do interesse público, importa sublinhar a importância do direito à fundamentação das decisões administrativos (CPA, art. 152.º), o que é especialmente relevante no caso de atos discricionários – dado que a Administração deve explicar porque é que entendeu que a solução escolhida de entre as possíveis em cada caso era a que melhor realizava o interesse público nas condições concretas – e o direito à participação nas decisões administrativas, que o CPA verteu no procedimento da audição previa dos interessados (arts. 121.º e seguintes), na medida em que estes podem contrapor os seus direitos e interesses próprios ao interesse público visado pela Administração, obrigando esta a uma tarefa de "acomodação" do primeiro com os segundos.

5.2. Participação e contratualização administrativa

No modelo clássico da Administração pública, marcado pela estrita separação entre o Estado e a sociedade civil e entre a Administração e os particulares, estes não tinham nenhuma participação na ação administrativa. Eram destinatários dela, não intervinham nela.

[10] Sobre a "constituição administrativa da CRP ver, em especial, «Constituição e direito administrativo: A "constituição administrativa portuguesa"», *in* AAVV, *Ab uno ad omnes – 75 anos da Coimbra Editora,* Coimbra: Coimbra Editora, 1998, pp. 1141-1166.

A CRP, porém, veio quebrar essa tradição, ao apostar explicitamente na participação dos particulares na atividade administrativa, quer na própria gestão administrativa, quer nos procedimentos administrativos em que possam estar interessados. Exemplos da primeira fórmula são os previstos, por exemplo, no art. 63.º-2 da CRP, sobre a gestão da segurança social, ou no art. 263.º, sobre participação das comissões de moradores na administração local. Exemplo da segunda é o direito de participação na formação das decisões que lhes digam respeito (art. 267.º-5), direito este que foi estendido pelo CPA à participação no procedimento regulamentar (CPA, arts. 97.º e seguintes).

Quer numa quer noutra vertente, a participação administrativa implica naturalmente a introdução de interesses particulares na equação da decisão administrativa, com as necessários qualificações do interesse público envolvido e uma certa "negociação" entre a entidade administrativa e os particulares interessados.

Forma qualificada de intervenção dos particulares da ação administrativa é a representada pela contratualização e negociação administrativa entre a Administração e os interessados. Como se viu acima, o Código de Procedimento Administrativo e o Código de Contratos Públicos vierem estabelecer um principio geral de contratualização das relações administrativas, incluindo como forma de substituição de atos administrativos (CPA, art. 200.º-3, CCP, art. 278.º), abandonado o clássico princípio da autotutela declarativa unilateral da Administração[11]. Além disso, ao estabelecer a obrigação da Administração de dar conhecimento dos interessados da projeto de decisão administrativa, dando possibilidade à reposta daqueles (CPA, art. 121.º), a lei institui uma espécie de negociação informal entre uma e outros. Em algumas áreas da Administração, como, por exemplo, na defesa administrativa da concorrência, a lei permite formas assaz sofisticadas de negociação / contratualização com os particulares, incluindo em matéria de sanções administrativas (Regime Jurídico da Concorrência, arts. 22.º, 27.º, 51.º, 77.º).

[11] Sobre a contratualização administrativa ver, por último, de entre uma vasta bibliografia, Pedro Melo, «Os contratos da Administração Pública no novo CPA», *in* Carla. Amado Gomes / Ana Fernandes Neves e Tiago Serrão (coord.), *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo,* Lisboa, AAFDL, 2015.

Outra forma típica de interpenetração entre o interesse público e o interesse privado é representado pela figura das parcerias público-privadas (PPP), através das quais empresas privadas investem no estabelecimento e/ou gestão de infraestruturas ou serviços públicos (autoestradas, hospitais).

5.3. A autogestão administrativa de interesse coletivos particulares

Uma forma intensa de participação dos particulares na organização e na ação administrativa é o fenómeno da autogestão administrativa de interesses coletivos particulares conexos com certos interesses públicos.

Essa "administração pública a cargo dos interessados" reveste duas formas nos termos da CRP. Uma é constituída pelas *associações públicas* (CRP, art. 267.º- 1 e 4), ou seja, as entidades administrativas de base associativa, de que o exemplo mais notório são as ordens e câmaras profissionais, a que se podem acrescentar as associações de beneficiários de obras públicas de regadio[12]. Outra categoria é a de entidades coletivas privadas a quem a lei ou a Administração pode confiar tarefas administrativas diretamente relacionadas com os respetivos interesses coletivos. Tal é o caso, desde logo, das comissões de moradores, que nos termos da Constituição (art. 265.º-2), podem ser beneficiárias, por atribuição legislativa ou administrativa, de tarefas próprias de administração local, a que se podem acrescentar numerosas entidades privadas legalmente encarregados de funções administrativas de certificação e controlo dos produtos agrícolas com direito a proteção da denominação de origem geográfica (como é o caso de vinhos, frutas, queijos, carne, etc.).

Em qualquer destas situações, trata-se de uma espécie de "casamento" entre o interesse público na regulação e supervisão administrativa daquelas atividades particulares e o interesse dos mesmos particulares em encarregarem-se dessa mesma regulação e supervisão administrativa. Outra interpretação é considerar que nesses casos se dá uma publicitação de interesses coletivos privados, transformando os seus titulares em leais encarregados do interesse público correspondente. Seja como for, nessa "transação" o Estado aceita externalizar essa tarefa administrativa, poupando recursos

[12] Sobre as associações públicas ver, por todos, Vital Moreira, *Administração autónoma e associações públicas,* Coimbra, Coimbra Editora, 1997, e J. Pacheco de Amorim, *Direitos Fundamentais e Ordens Profissionais,* Coimbra Almedina, 2016.

públicos, enquanto os particulares interessados aceitam desempenhá-la sob responsabilidade própria, assim evitando uma heterorregulação mais intrusiva do poder público.

Neste contexto, é fácil imaginar situações de discrepância, ou mesmo de oposição, entre o interesse coletivo particular e o interesse público, bem como situações de *desvio de poder,* aproveitando essas entidades os poderes públicos para a realização dos seus interesses privativos à margem do interesse público para que foram concedidos.

Sucede que, em geral, e em especial no caso das ordens profissionais, se trata de regimes de administração independente, em que o Estado abdicou legislativamente de qualquer superintendência ou tutela de mérito sobre a ação administrativa dessas entidades administrativas, e tendo a tutela de legalidade sido reduzida a tutela inspetiva (Lei-quadro das associações públicas profissionais, art. 45.º). O que quer dizer que, em caso de lesão do interesse público só resta a via judicial.

5.4. Enfraquecimento da posição da Administração face aos particulares

A revolução administrativa acima descrita não se limitou a reforçar a posição dos particulares fase à Administração e a conferir-lhes o estatuto de parceiro contratual, antes consistiu também na redução do alcance ou, mesmo, abandono de algumas ferramentas clássicas que permitiam à Administração prevalecer sobre os particulares em caso de litígio.

Tal é caso, principalmente, do atual regime da medida cautelar de suspensão da execução de atos administrativos e do abandono do princípio geral da autotutela executiva da Administração, por via, respetivamente do Código de Processo Administrativo (art. 128.º) e do CPA (art. 176.º). Acrescem os casos de regulação legislativa tão complexa de certos institutos administrativos, como o da anulação administrativa de atos administrativos inválidos no CPA de 2015 (arts. 168.º), que desencoraja o seu uso pela Administração, privando-se dessa importante ferramenta de correção de tais atos, em princípio lesivos do interesse público.

A suspensão automática da execução de atos administrativos, por iniciativa dos particulares interessados, sem prévia decisão judicial, pode causar graves prejuízos ao interesse público, obrigando à suspensão de operações em curso, que perdem pela demora. É certo que a Administração pode fazer reativar a execução mediante oposição fundamentada

em nome do interesse público relevante, mas há casos em que a simples suspensão ou um atraso de dias na execução pode ser decisivo.

Mais importante ainda pode ser o abandono do tradicional princípio da autotutela executiva, ou seja, da possibilidade de a Administração fazer executar a suas decisões contra os particulares, sem ter de recorrer aos tribunais, levando de vencida a inércia ou oposição dos visados. O novo Código de Procedimento Administrativo (2015) só manteve a autotutela executiva nos casos previstos na lei, salvo em "situações de urgente necessidade pública", deixando de ser, portanto, um princípio geral (CPA, art. Nos demais casos, a Administração vai ter de recorrer aos tribunais para fazer executar as suas decisões, tal como os particulares[13].

A própria autotutela declarativa, dotando do ato administrativo de executoriedade, é posta de lado através da crescente contratualização da ação administrativa com os interessados. Por definição, o contrato implica a renúncia à definição unilateral da posição jurídicas dos particulares pela Administração. A vinculação dos administrados deixa de derivar da autoridade unilateral do ato administrativo para passar a derivar do contrato.

Neste quadro de enfraquecimento ou abandono das prerrogativas clássicas da Administração deve incluir-se o movimento de desjudicialização da resolução de litígios administrativos, por meio da arbitragem administrativa, e os casos de derrogação da competência dos tribunais administrativos, sendo substituídos pelos tribunais judiciais, por natureza menos familiarizados com as especificidades do Direito administrativo.

Quanto à arbitragem, o seu âmbito foi alargado pela nova lei do processo administrativo, de 2015, passando a um regime de admissibilidade geral da arbitragem de litígios administrativos, incluindo sobre a validade de atos administrativos, embora com várias exceções (CPTA, art. 108.º). Em qualquer caso, a arbitragem implica que os litigantes particulares passam a ter intervenção na própria composição da instância julgadora e na definição das regras processuais, em pé de igualdade com a Administração, como é próprio da arbitragem.

[13] Sobre este ponto ver, por último, R. Guerra da Fonseca, «O fim do modelo de administração executiva?», *in* Carla. Amado Gomes / Ana Fernandes Neves e Tiago Serrão (coord.), *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo,* Lisboa AAFDL, 2015.

Apesar de a CRP estabelecer que os tribunais administrativos são os tribunais comuns para a o julgamento dos litígios jurídico-administrativos (art. 212.º-3), a verdade é que existem numerosas derrogações legislativas a esta regra constitucional, que vão muito para além do caso dos litígios que tenham a ver com a liberdade e a propriedade, como era tradicional. O caso mais notório é o entrega do contencioso de várias categorias de contraordenações aos tribunais judiciais, furtando-a aos tribunais administrativos (por exemplo, contraordenações ambientais, regulatórias, financeiras). Não se compreende, por exemplo, porque é que o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Lei n.º 46/2011, de 24 de Junho) ficou integrado na ordem dos tribunais judiciais, quando ele lida com litígios de direito administrativo "duro", como é o direito administrativo regulatório[14].

5.5. A teoria da "Administração paritária"

A principal base doutrinária de emasculação das prerrogativas clássicas da Administração sobre os particulares é a teoria da "administração paritária", a qual, como o próprio nome indica, tende a equiparar as posições jurídicas da Administração e dos particulares[15].

Levada, porém, às suas últimas consequências, a teoria paritária, implicaria não somente o fim da "administração executiva", mas também dos tribunais administrativos e do próprio Direito administrativo, assim como uma igual ponderação dos interesse público e dos interesses privados.

Na verdade, a conceção da administração paritária e o abandono da administração executiva que ela incorpora, com a consequente supressão dos poderes de autoridade administrativa sobre os particulares e da sujeição destes a esses mesmos poderes, constitui uma verdadeira negação da própria noção de interesse público e da ideia de que este constitui a vocação essencial da Administração publica. Como escreve Vieira de Andrade, *«o interesse público é o elemento caracterizador do modelo de administração executiva* e

[14] Sobre as especificidades do Direito administrativo regulatório ver, por todos, Pedro C. Gonçalves, «Direito administrativo da regulação» in *Estudos em homenagem ao Professor Marcelo Caetano,* Coimbra, Coimbra Editora, 2006.

[15] Para uma defesa desta teoria entre nós, ver, em especial, Pedro Machete, *Estado de direito democrático e Administração paritária.* Coimbra, Almedina, 2007.

constitui, nesse sentido, a pedra de toque da própria conceção de um regime de direito administrativo» [itálico no original][16]. E, prosseguindo, escreve o mesmo autor: *«é a noção de interesse público que legitima (teologicamente) os poderes de supremacia, por vezes de execução coerciva, de que gozam as autoridades administrativas (...)»*.

Na verdade, são os poderes de supremacia da Administração, em nome do interesse público, que justificam que ela seja juridicamente submetida a limites, tanto procedimentais, como substantivos, na sua atividade, distintos e mais exigentes dos que os do direito privado, baseados na liberdade, autonomia negocial e na igualdade das partes. Recorrendo ainda a Vieira de Andrade, *«os elementos primordiais da construção do direito administrativo estão, pois, associados ao conceito de interesse público, que deste modo contribui para o diferenciar do direito privado que regula as relações entre iguais»* (p. 279).

Por conseguinte, ao contrário do que pretende a teoria do administração paritária, a supremacia da Administração na prossecução do interesse público, e em particular, a autotutela executiva, não é incompatível com o princípio do Estado de direito democrático[17]. Sobre este ponto, Paulo Otero considera que a autotutela declarativa e a autotutela executiva da Administração são *«elementos identitários»* da sistema administrativo português, sendo certo que, constitucionalmente, Portugal se qualifica plenamente como Estado de direito democrático (CRP, art. 2.º)[18].

Mas ao contrário do que sucedia no Estado de direito liberal oitocentista, em que o Direito administrativo tinha que ver essencialmente com a defesa dos direitos dos particulares (da sua propriedade e liberdade) face à ação intrusiva da Administração, no Estado de direito democrático e social contemporâneo, o Direito administrativo é também o direito que garante a realização do interesse público, mesmo quando se trata de satisfazer os direitos sociais dos particulares.

[16] Cfr. nota 1.

[17] Sobre a justificação da autotutela executiva ver, por todos, Rui Guerra da Fonseca, *O fundamento da autotutela executiva da Administração Pública,* Coimbra, Almedina, 2012.

[18] Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo,* I, Coimbra 2013. p. 160.

É certo que, hoje em dia, a Administração está habilitada legalmente a utilizar meios de direito privado, nomeadamente no que respeita a atividades de gestão ou de prestação de serviços aos particulares. Todavia, mesmo nessas vestes jusprivatistas, a Administração nunca é, nem pode atuar como uma entidade privada, continuando vinculada ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administrarão pública (mencionados no art. 266.º-2 da CRP e nos arts. 3.º e seguintes do CPA), pelo que o direito privado da Administração está necessariamente "contaminado" pelo interesse público.

Na verdade, o Estado só atua em condições paritárias com os particulares quando se dedica a atividades económicas em condições de mercado, ficando inclusivamente sujeito às regras da concorrência. Mas mesmo aí, é necessária uma habilitação legal, não podendo o Estado prevalecer-se de uma livre decisão de atuar como agente económico, como sucede com os agentes económicos privados.

6. Os meios de tutela do interesse público contra desvios ou incumprimento da Administração

6.1. Quando o interesse público corre riscos

O interesse público poder ser lesado ou deixar de ser realizado pela própria Administração por vários motivos. Para além dos casos de corrupção e da cultura nacional da "cunha", o interesse público pode ser vítima tanto da "captura" dos decisores administrativos por interesses privados como pelo poder de veto factual de interesses privados. A possibilidade de o interesse público não prevalecer sobre os interesses privados aumentou muito com as transformações da organização e da ação administrativa acima referidas.

A captura da decisão administrativa por interesses privados pode revestir a modalidade da "captura interna", pelos próprios funcionários ou decisores administrativos, em caso de conflito de interesses, ou da "captura externa", pelos interesses particulares afetados pela ação da Administração. O poder de veto pode decorrer de forças sindicais ou partidárias, ou de outros interesses proeminentes. Há ainda a registar o papel de associações privadas, tipo irmandades, em geral secretas, que criam laços de lealdade intensa entre os seus membros e que podem influenciar os decisores administrativos quando se trate de decidir questões que possam afetar a "irmandade" ou os seus correligionários.

Entretanto, as situações de maior risco são aquelas onde existe maior margem de discricionariedade de decisores administrativos independentes e onde existe imbricação institucional entre o interesse público e interesses privados. Os conflitos de interesses entre interesse público e interesses privados, por falta de transparência ou por défice de incompatibilidades (como sucede no envolvimento de decisores político-administrativos no mundo do futebol, especialmente a nível do poder local), podem ser fatais para a realização do interesse público.

Como é óbvio, a negociação e a contratualização da ação administrativa pode proporcionar o ambiente propício à captura da Administração por interesses privados. E a falta de controlo superior sobre entidades administrativas mais ou menos independentes, assim como o défice de escrutínio público da sua atividade, só podem potenciar esse risco.

Recorde-se que a teoria da "captura regulatória" – ou seja, a cedência de agências administrativas aos "grupos de interesse"[19] – foi justamente focada sobretudo sobre as autoridades reguladoras independentes e que uma das críticas mais correntes às ordens profissionais e às instituições similares é o facto de na autorregulação e autodisciplina profissional o interesse público ser sacrificado à realização dos interesse corporativos das mesmas profissões.

6.2. O défice dos meios de defesa do interesse público

Relembrando ao art. 266.º-1 da CRP, *«a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos».* Ora, enquanto a Constituição e as leis se esmeraram em estabelecer uma proteção completa dos direitos e interesse protegidos dos particulares, são muito escassos os instrumentos de defesa do interesse público contra os possíveis desvios ou incumprimento por parte dos decisores administrativos que têm por missão realizá-lo.

Com efeito, como se viu verifica-se hoje uma plenitude de meios de defesa dos direitos e interesses particulares contra a Administração, quer

[19] Na formulação do teoria da captura regulatória sobressai a contribuição marcante do artigo de George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science,* (primavera, 1971), n.º 2 (1): 3–21. Cfr. também a referência à mesma teoria em Vital Moreira, *Autorregulação profissional e administração pública,* Coimbra, Almedina, 1997.

de natureza administrativa (reclamações, recursos), quer de natureza judicial (justiça administrativa), onde, ao lado da clássica impugnação de atos administrativos inválidos e da ação de responsabilidade civil por danos, surgem hoje as ações de reconhecimento de direitos, de intimação à prática ou à abstenção de atos administrativos, assim como uma panóplia de meios cautelares eficazes. A legitimidade para acionar a justiça contra a Administração não cabe somente aos interessados mas também a entidades de defesa de interesses coletivos ou de interesses difusos.

Em contrapartida, para defesa do interesse público contra os próprios decisores administrativos a Constituição e a lei limitam-se a referir sumariamente os meios de controlo administrativo superior (direção, superintendência e tutela) e dos meios de tutela judicial, nomeadamente a *ação popular* para certos categorias de interesse público e a *ação pública,* a cargo do Ministério Público. No caso da Administração financeira acresce o controlo oficioso do Tribunal de Costas, quer a título preventivo, no controlo de certos atos geradores de despesa, quer a título sucessivo no julgamento de contas públicas e na implementação da responsabilidade financeira[20].

Ora, como vimos acima, os meios de controlo endoadministrativo são hoje assaz inadequados para assegurar a realização do interesse público no caso das administrações independentes e autónomas, bem como nos demais casos de administração por entidades privadas, dada a inexistência de meios de superintendência e de tutela superior.

Existe um Provedor de Justiça para investigar e fazer recomendações em caso de lesão dos direitos e interesses dos particulares contra a Administração (CRP, art. 23.º), mas não existe um provedor do interesse público, para investigar e fazer recomendações em caso da sua violação ou de défice de realização. Os funcionários públicos são civilmente responsáveis pelos danos causados a privados no exercício de funções, incluindo direito de regresso, caso tenha sido a Administração condenada à reparação (CRP, art. 271.º-1 e 4), mas é menos viável efetivar tal responsabilidade no caso de os decisores e agentes administrativos lesarem o interesse público, sem lesarem os direitos ou interesses de ninguém, pelo contrário beneficiando-os ilegitimamente.

[20] Cfr. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto), cap. IV (controlo financeiro) e cap. V (efetivação de responsabilidades financeiras).

6.3. Ação popular e ação pública

Os meios judiciais para proteger o interesse público contra ações ou omissões ilegais da própria Administração são a ação popular e a ação pública.

Quanto à primeira, reza assim o Artigo 52.º da CRP, em sede de direitos fundamentais:

> *«3. É conferido a* todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, *o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização,* nomeadamente para:
>
> a) *Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações* contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural;
> b) *Assegurar a* defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.»

A ação popular compreende atualmente os casos em que a lesão dos valores em causa resulta de ação ou omissão ilegal da Administração. O preceito constitucional não abrange as áreas do urbanismo, contratação pública e do recrutamento de pessoal, mas nada impede a lei de o fazer, alargado o âmbito do preceito em causa.

Quanto à ação pública, estipula o art. 219.º da CRP, sobre as funções do Ministério Público:

> *«.1 Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e* defender a legalidade democrática.»

Na concretização desta incumbência, cabe ao Ministério Público acionar as várias ferramentas que a Constituição e a lei proporcionam para atacar a atuação ilegal da Administração. De facto, como sucede em geral nas competências públicas, a Constituição não se limita a conferir ao MP a faculdade de impugnar as decisões ou omissões ilegais da Administração, tratando-se de uma verdadeira obrigação.

Sucede, porém, que tais ferramentas de proteção judicial do interesse público contra sua lesão pela Administração são muito pouco usados. Tudo indica que o número de ações populares e de ações públicas na defesa do interesse público seja assaz diminuto. Embora faltem as estatísticas oficiais sobre a frequência de umas e outras – o que é lamentável –, não se falhará muito se considerarmos que não ultrapassem algumas dezenas por ano[21].

Quanto à ação popular, quer na sua versão individual quer na sua vertente associativa, ela padece dos problemas da ação cívica em prol de causas públicas entre nós: por um lado, os "custos de transação" e a diligência exigida para desencadear tal mecanismo; por outro lado, a baixo nível de cultura cívica dominante. Acresce que essa ferramenta é muitas vezes utilizada não para defender o interesse público, tal como definido pelo legislador, mas sim para defender interesses ou visões de grupo.

Já a inércia do Ministério Público é especialmente preocupante, não somente porque se trata de uma obrigação constitucional, mas também porque a PGR deveria manter informação disponível sobre o exercício da ação publica e dar conta pública do seu exercício. Também não se conhece, ou pelo memos não está publicada, nenhuma diretiva ou orientação superior recente quanto a esta matéria. Tampouco existe um relatório anual do MP sobre o exercício da ação pública.

Lamentavelmente, nem a Constituição nem a lei obrigam o PGR a apresentara à Assembleia da República um relatório anual sobre a sua atividade, nas suas diferentes vertentes, incluindo quanto ao exercício da ação pública, pelo que a atividade ou inércia do Ministério Público escapam ao escrutínio parlamentar, o que é tanto mais estranho, quanto é certo que uma das suas tarefas constitucionais consiste em *«participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania»* (CRP, art. 219.º), concretamente nos termos da lei de opções de política criminal da Assembleia da República. Mas, depois, não existe uma ferramenta institucional para permitir ao parlamento verificar o comprimento dessa missão.

[21] Não se trate de um fenómeno do hoje. A igual conclusão se chegou num estudo de há quase duas décadas: Vital Moreira e Catarina Castro, *A justiça administrativa em Portugal: 1974-1999,* separata do *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,* vol. LXXIX, 2003.

Ora, a autonomia do Ministério Publico existe *«nos termos da lei»* (CRP, art 219.º-2) e num Estado de direito democrático nenhuma instituição pública, salvo os tribunais, devem estar isentos da obrigação de "prestar contas" da sua ação, para permitir o escrutínio público.

6.4. Alguns casos problemáticos

Sendo descabido tentar aqui enunciar um elenco das áreas da ação administrativas mais vulneráveis quando à realização do interesse público, desde os atentados urbanísticos à inércia administrativa na fiscalização e punição das infrações rodoviárias, urbanísticas, ambientais, etc., limitarmos a análise a dois campos mais notórias publicamente.

O primeiro caso selecionado respeita às ordens profissionais. Sendo pessoas coletivas públicas de base profissional, as ordens profissionais têm por função pública essencial a regulação e disciplina das respetiva profissão, sendo dotadas de poderes administrativos (poder regulamentar, poder decisório, poder punitivo). Todavia, o facto de serem instituições de autoadministração suscita sempre o risco de sacrifício do interesse público que lhe incumbe realizar em prol da prossecução de interesses privados da profissão ou de grupos dentre dela. Ora, verifica-se que várias ordens profissionais, designadamente no setor da saúde, enquanto exercerem deficientemente a sua função de regulação e disciplina profissional (como sucede flagrantemente com a banalização impune dos atestados de doença), dedicam os seus recurso e ação a tarefas de tipo sindical, que lhes estão constitucionalmente vedadas, como reivindicações laborais, apoios a greves e participação na sua organização, confundindo-se com uma espécie de "sindicato oficiais"[22].

Ora, nem o Governo tem usado o poder de tutela inspetiva que a lei lhe confere (salvo recentemente em relação à Ordens dos Enfermeiros, cujos resultados, aliás, estão por conhecer publicamente), nem o Ministério Publico usa os seus poderes para impugnar as decisões ilegais ou para intimar essas ordens profissionais a cessarem tais condutas ilícitas.

O segundo caso selecionado é o da notória invasão do espaço urbano por propaganda sindical e partidária, não somente em períodos de

[22] Neste sentido ver, por exemplo, Vital Moreira, «As ordens profissionais: entre o organismo público e o sindicato», *Revista do Ministério Público,* n.º 73, 1998, pp. 21-48.

campanha eleitoral mas também fora deles, a titulo permanente, sem paralelo noutros países europeus. Trata-se de suportes fixos colocadas em passeios e espaços verdes, por vezes de enormes dimensões, por vezes ao lado ou na proximidade de monumentos nacionais ou implantados em espaços verdes ou em passagens pedonais e afetando a liberdade de circulação pedestre e a qualidade visual do espaço urbano. Acresce que tais suportes exigem recursos financeiros significativos, só acessíveis obviamente aos partidos mais abastados, introduzindo por isso um elemento de competição política desleal.

É certo que Comissão Nacional de Eleições tem coonestado essa ocupação selvagem do espaço público em períodos eleitorais, ao abrigo da liberdade de propaganda – como se esta não tivesse limites quanto aos meios – e os municípios têm-se abstido de a combater. Mas a verdade é que, estando os partidos representados na CNE e nas câmaras municipais, a sua posição nesta matéria constitui um caso fragrante de captura de entidade administrativas por interesses privados, decidindo em causa própria. O interesse partidário prevalece sobre o interesse público.

Ora, não se conhece nenhum caso de uma associação de defesa do ambiente ou do património cultural ou da propriedade pública tenha impugnado a inércia municipal em remover tais suportes. E o mesmo se passa com o Ministério Público.

7. Conclusão

As transformações da organização e da ação administrativa ao longo das últimas décadas alteraram profundamente o paradigma clássico da Administração pública e do Direito administrativo no que respeita à noção do interesse publico e às condições da sua prossecução. São de assinalar especialmente as seguintes: *(i)* a pluralização da Administração pública, de acordo com os vários níveis territoriais de organização do poder público, cada um deles com a sua própria definição de interesse público; *(ii)* a perda de unidade de comando da Administração, por efeito do estabelecimento de formas de administração indireta, autónoma e independente, crescentemente isentos de sujeição à direção e controlo governamental; *(iii)* a multiplicação de mecanismos de intervenção / participação dos particulares na ação administrativa, incluindo a coadministração e autoadministração; *(iv)* a substituição da ação unilateral da Administração pela sua negociação e contratualização com os interessados; *(v)* o reforço

dos instrumentos de defesa de direitos e interesses privados face à Administração, acompanhada da emasculação da tradicional supremacia administrativa, com crescentes derrogações à autotutela declarativa e executiva da Administração.

Esta evolução quebrou tanto a unidade da noção de interesse público, como a separação estrita entre interesse público e interesse particulares, gerando não somente a possibilidade de conflitos entre o interesse público de diferentes entidades administrativas, mas também a eventualidade de sacrifício do interesse público a interesses privados conflituantes. Ora, enquanto a defesa de direitos e interesse privados face à Administração beneficiou de notável e justificado reforço em instrumentos processuais, outro tanto não sucedeu quanto à defesa do interesse público, quando lesado pela ação administrativa. Nem a "ação popular" nem a "ação pública" se têm revelado instrumentos apropriados para esse efeito. Acresce que a multiplicação dos meios processuais de defesa de interesses privados e a morosidade judicial provocada pelo congestionamento dos tribunais administrativos contribuem para obstacular e protelar a execução das medidas administrativas (como ilustra exuberantemente o conhecido caso da demolição do "prédio Coutinho" em Viana do Castelo, que continua por executar muitos anos depois de ter sido decidida).

Não há razões para prever uma mudança de rumo nas tendências atrás assinaladas quanto à evolução da Administração Pública no sentido da pluralização, autonomização e interpenetração entre interesse público e interesses privados. Embora sejam questionáveis, também não é previsível nenhuma inversão no sentido da crescente contratualização da ação administrativa, do reforço dos meios cautelares contra a execução de decisões administrativas e de progressivo abandono do sistema de "administração executiva", seja ou não ao abrigo de uma noção de "administração paritária". Existe hoje em dia um quase consenso doutrinário, politicamente transversal, que sufraga as reformas efetuadas e a tendência legislativa dos últimos vinte anos, sendo difícil questionar esta nova ortodoxia.

Resta esperar por uma reconsideração dos instrumentos de defesa do interesse público neste novo enquadramento da organização e da ação administrativa, designadamente ao longo de quatro linhas: *(i)* a reconsideração das situações de imbricação entre interesse públicos com interesses particulares, nomeadamente no caso das ordens profissionais e situações equiparadas; *(ii)* a efetiva aplicação dos meios de controlo governamental

subsistentes sobre as administrações independentes e autónomos; *(iii)*; o reforço dos mecanismos de *accountabilitiy* e de escrutínio público dos formatos administrativos mais independentes e, em especial, de autoadministração profissional; *(iv)* a reavaliação da "ação popular" e da "ação pública" e do papel do Ministério Público. na justiça administrativa.

E, *last but not the least,* na defesa do interesse público nada pode substituir o cultivo de uma ética de serviço público na formação dos decisores administrativos, segundo padrões de compromisso e de responsabilidade republicana. Só assim se poderá esperar a realização da norma constitucional, segundo a qual *«os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público»* (CRP, do art. 269.º-1).

Administração Pública e Interesse Público[1]

Susana Peralta[2]

A administração pública tem um papel fundamental nos estados modernos. Uma parte substancial dos nosso principais desafios – a segurança perante ameaças externas e naturais, a defesa do ambiente, a saúde e a educação, para mencionar apenas algumas – para as quais dependemos do empenho das trabalhadoras e trabalhadores do sector público. A atual crise covid-19 é um excelente exemplo disto mesmo. Sem funcionários públicos e funcionárias públicas, não haveria resposta do sistema de saúde, apoios às empresas e famílias, forças de segurança a garantir a continuidade do estado de direito em tempos de emergência.

Os funcionários públicos são os agentes da prossecução do interesse público. Como em qualquer outra relação de agência, é fundamental encontrar os factores para motivar os funcionários públicos para que sirvam o interesse público. Este texto retoma os temas que levei à discussão na

[1] Agradeço ao Professor António Correia de Campos e ao Conselho Económico e Social o amável convite para participar na Conferência "Administração Pública e Interesse Público: dos últimos aos próximos 20 anos", que contou com um conjunto de intervenções muito pertinentes de excelentes oradores e estimulou a reflexão crítica sobre um tema fundamental do desenvolvimento da sociedade.

[2] Professora de Economia na Nova SBE.

conferência "Administração Pública e Interesse Público: dos últimos aos próximos 20 anos", complementado com algumas reflexões acerca deste tema feitas em dois artigos do jornal O Público[3].

O texto está estruturado em torno de três temas. Em primeiro lugar, falarei do nível salarial, das suas reduções da última década e do impacto negativo que este tipo de cortes tem na motivação dos funcionários. Depois, discuto factores extra-salariais que são igualmente importantes para motivar e reter trabalhadores com competências. Um dos fatores mais importantes é uma política de formação em competências compatíveis com as exigências de uma administração pública moderna. Finalmente, refiro a importância da recolha sistemática de informação acerca da motivação e satisfação dos funcionários, um instrumento indispensável a uma gestão moderna da administração pública.

As Perdas Salariais

Quando, em 2011, se iniciou uma longa série de medidas de redução de custos – redução do emprego público, cortes remuneratórios, aumento do horário de trabalho, diminuição de oportunidades de formação profissional, congelamentos das progressões na carreira –, não foi dada a devida conta às consequências negativas das mesmas. Embora tenha havido políticas deste tipo de em mais de metade dos países da OCDE entre 2008 e 2013, Portugal encontra-se entre os que mais medidas adoptou e onde estas tiveram um maior impacto.

No seguimento das acentuadas, e ainda não recuperadas, perdas de poder de compra entre 2011 e 2016, os salários públicos em Portugal estão abaixo da média da OCDE. Em 2015, uma pessoa que exercia uma função administrativa de secretário ganhava cerca de 60% das suas congéneres da OCDE; este rácio, para um funcionário superior, era de 70%. Estes valores são ajustados para as diferenças de custo de vida; ou seja, um funcionário superior português pode adquirir apenas 70% dos bens e serviços que que um funcionário de categoria equivalente pode adquirir, em média, na OCDE. Graças aos avanços da economia comportamental, sabemos que as pessoas avaliam as situações a partir de um ponto

[3] "Motivar a função pública – um imperativo nacional", de 30 de outubro de 2017 e "Especialistas no SNS: retenção ou motivação", de 22 de novembro de 2019.

de referência – neste caso, a situação pré-crise; dificilmente lhes servirá de consolo que, quando comparados com o PIB per capita do país, os salários da função pública são, para algumas categorias, mais generosos em Portugal do que a média da OCDE. Sabemos também que os indivíduos têm "aversão às perdas", pelo que sofrem mais com perdas do que beneficiam com ganhos de igual valor. Uma investigação recente mostra que, mesmo depois da economia recuperar para níveis pré-crise de PIB, as pessoas não recuperam o seu nível de bem estar psicológico. Os autores concluem que as perdas de poder de compra têm um impacto entre duas e oito vezes maior do que os ganhos equivalentes. A implicação deste facto é simples e poderosa: não é necessariamente boa política promover o crescimento de longo prazo com medidas que causem contrações no curto prazo. Neste momento em que a economia portuguesa volta a entrar em crise devido à pandemia da covid-19, até mais pronunciada do que a anterior, é importante que o recordemos. De facto, estudos feitos noutros países mostram que medidas de contenção de custos no sector público estão associadas a aumentos de stress e diminuição daquilo a que podemos chamar "ética" no local de trabalho (lealdade, confiança, compromisso, percepção de justiça).

Para Além do Salário: Ambiente de Trabalho e Competências

Que outros fatores para além do salário pesam na motivação dos funcionários? Tomando como exemplo o sector da saúde, o *Health System Review* sobre Portugal, de abril de 2018, publicada pelo Observatório Europeu de Sistemas e Políticas de Saúde, podemos ler que "enquanto pode ser difícil competir em salários com outros empregadores, as condições de trabalho, numa perspetiva abrangente, são importantes para a motivação". E de que condições de trabalho estamos a falar? O documento "Health Professional Mobility and Health Systems", publicado em 2011 pelo mesmo observatório, enumera vários fatores não salariais para a motivação, como o ambiente e as relações de trabalho, as infraestruturas físicas dos hospitais, os horários de trabalho, o apoio em tarefas administrativas.

O momento é paradoxal: ao mesmo tempo que os cidadão são cada vez mais exigentes com o serviço público, este funciona debaixo de restrições de recursos (financeiros, de qualificações e pessoas) importantes. Esta exigência remete-nos para a relação de agência que referi acima; não

devemos descurá-la. A solução para a tensão resultante da exigência acrescida não deve ser descartar a intervenção dos cidadãos como inoportuna ou ilegítima. Pelo contrário, esta deve ser utilizada como pretexto para melhorar o funcionamento da administração pública, dotando os funcionários dos instrumentos necessários para corresponderem às legítimas expectativas dos cidadãos que servem.

A OCDE publicou em 2017 o relatório "Skills for a High Performing Civil Service", procurando responder aos desafios crescentes enfrentados pelos trabalhadores do sector público, "de uma complexidade sem precedentes em sociedades que nunca foram tão pluralistas e exigentes". Segundo a OCDE, importa, por um lado, identificar as competências essenciais para estar à altura das exigências, para depois poder desenhar um plano de atração, recrutamento e retenção das pessoas com estas competências. Neste relatório, a OCDE identifica quatro áreas nas quais as exigências aos funcionários públicos são crescentes. Em primeiro lugar, no aconselhamento e análise de políticas públicas, que exige competências tecnológicas e de análise de impacto de políticas. Em segundo lugar, no serviço aos cidadãos e envolvimento dos mesmos, que exige conhecimento de ferramentas de *crowd-sourcing* e co-criação de projetos, bem como competências de comunicação. Em terceiro lugar, no domínio cada vez mais complexo da contratação pública, são necessárias aos funcionários competências de desenho, supervisão e gestão de contratos com fornecedores externos. Finalmente, é importante que os funcionários públicos tenham competências de competências de trabalho em equipa, desenvolvimento de parcerias e gestão de projetos que permitam trabalhar em redes cada vez mais complexas de serviço público.

O relatório sublinha que o desenvolvimento de competências das pessoas é um pilar fundamental duma estratégia de competências para o sector público, não só como factor extra-salaria de atração de pessoas qualificadas, como de adequação das competências ao ambiente de mudança rápida da administração pública. Os orçamentos de formação sofreram cortes na generalidade dos países em resultado da consolidação orçamental no seguimento da crise de 2008-2012. A OCDE chama a atenção para o risco de não se voltar a investir rapidamente na formação das pessoas, não só com programas de formação adequados como através de uma cultura de melhoria de competências inculcada na gestão pública. Ainda segundo a OCDE, a formação dos funcionários parte de uma abordagem

que combina vários instrumentos, como a formação *online,* mentorias, tutorias e *coaching,* bem como a mobilidade, para promover a aprendizagem de novas práticas e técnicas no contexto do dia a dia do trabalho.

Inquéritos Sistemáticos: Um Instrumento de Recolha de Informação

Para se conseguir fazer o mapeamento das competências dos funcionários públicos e diagnosticar o *matching* entre estas e as exigências de cada função, é fundamental recolher informação, regularmente, junto dos funcionários. Este tipo de inquérito, implementado regularmente, é um instrumento poderoso para assegurar as condições de motivação para o desempenho. Estes inquéritos regulares são uma das recomendações do relatório "Engaging Public Employees for a High-Performance Civil Service", publicado pela OCDE em 2016.

Os inquéritos deverão recolher informação sobre aspectos subjetivos da relação dos funcionários com o empregador público, em várias dimensões de satisfação com o trabalho e saúde ocupacional. Uma das dimensões diz respeito ao âmbito mais estrito das funções desempenhadas e inclui o envolvimento com o local de trabalho, a adequação de competências ao tipo de trabalho e a adequação da carga em termos de horas e exigência. De um ponto de vista mais abrangente de ambiente de trabalho destacam-se as questões relativas às políticas de inclusão de minorias, bem como à integridade e ética no local de trabalho, com especial ênfase para práticas de *bullying* e assédio, qualidade das chefias e equilíbrio entre vida familiar e pessoal.

Países como a Austrália, Canadá, Islândia, Noruega e Reino Unido fazem inquéritos periódicos sobre todos estes aspectos. Esta informação é regularmente compilada em relatórios para as chefias, que a usam para melhorar práticas de gestão e organização do trabalho, assistidas por um grupo de trabalho transversal aos vários serviços públicos, especializado em ajudar a implementar este tipo de melhorias. Em muitos casos, a informação compilada está ao dispor do público – por exemplo, o "Civil Service People Survey" do Reino Unido é publicado anualmente online. A recolha de informação tem permitido identificar políticas que melhoram a satisfação e envolvimento dos funcionários: maior transparência, melhor comunicação e relação com chefias, possibilidade de contribuir com sugestões para o serviço, sentido de justiça nas remunerações e promoções, incluindo uma política efectiva de formação.

Em Portugal, não há instrumentos de recolha de informação sistematizada sobre estas questões. A Direção-Geral da Administração e do Emprego Público fez um único inquérito aos funcionários públicos, em 2015, "Fatores de Motivação dos Trabalhadores da Administração Pública Central em Portugal", que infelizmente não foi repetido. Por outro lado, apesar de este inquérito incluir questões relativas à relação com as chefias e outras medidas subjetivas de satisfação com o trabalho, não tratava de forma direta temas como a representação das minorias e os problemas de assédio e *bullying,* o que o deixava aquém das melhores práticas implementadas em outros países.

Duas Sugestões

Os funcionários públicos vivem num ambiente de crescente exigência e complexidade. Este documento deixou pistas para dois passos importantes e urgentes, para além da eventual valorização salarial. A primeira é desenhar uma verdadeira política de competências que diagnostique as necessidades e formule um plano de formação que forneça os instrumentos necessários para o exigente papel que os funcionários desempenham nas sociedades modernas. A segunda é recolher, de forma sistemática e de acordo com as melhores práticas, informação sobre a satisfação destes no trabalho; publicitá-la em nome da transparência e de uma melhor cidadania; e utilizá-la para desenhar políticas, não necessariamente salariais, que tornem os funcionários públicos mais satisfeitos e empenhados.

Comentário à Intervenção de Vital Moreira

José Manuel Sobral*

1. A intervenção de Vital Moreira sobre as relações entre administração pública e interesse público – o interesse da coletividade pública, como frisa – faz uma síntese da evolução da administração pública em Portugal. Mostra que o declínio do "paradigma clássico", com o abandono da "administração executiva" em favor da "administração paritária", conduziu a um fortalecimento dos direitos e interesses particulares e a um correlativo "défice de realização do interesse público". Como não sou jurista, nem especialista em administração pública, não poderei comentar esta intervenção com o rigor e o detalhe que ela mereceria. Em contrapartida, o comentário que possa oferecer provém da minha própria experiência científica nas últimas décadas, a de um investigador que estudou um espaço rural português na perspetiva da antropologia e da história e que mais recentemente se tem debruçado sobre as problemáticas do nacionalismo e das desigualdades.

2. Na segunda metade dos anos oitenta do século passado levei a cabo uma pesquisa de caráter histórico, sociológico e antropológico, numa freguesia rural do centro do país (Sobral 1999). Esta permitiu-me conhecer melhor o relacionamento entre os cidadãos e o Estado, em

* Investigador Principal, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

duas dimensões: uma relacionada com a minha própria experiência local, outra com a pesquisa histórica que me levou a abordar a vida política e a administração local nos séculos XIX e XX. Quer uma, quer outra, revelaram-me a existência de um grande distanciamento entre a administração e os cidadãos.

Tendo que realizar um trabalho de campo no seio de grupos sociais na sua maioria com pouco capital económico e cultural – trabalhadores rurais, micro e pequenos proprietários rurais, assalariados do setor da construção civil – pude constatar que a desconfiança com que fui recebido de início se encontrava relacionada com a minha vinculação ao Estado, pois identificava-me como membro da Universidade de Lisboa. Segundo vim a apurar, uma fonte maior dessa desconfiança devia-se ao facto de pensarem que teria alguma coisa a ver com as Finanças, pois inquiria sobre a propriedade e os rendimentos. Em poucas palavras, temiam ser apanhados nas garras da administração devido a uma falta qualquer. O Estado era receado, embora existisse uma aprovação genérica quanto às melhorias introduzidas pelo Estado democrático, desde as relativas à segurança social, à saúde e à educação, à aquisição dos direitos políticos, à liberdade de opinião, até às registadas no próprio convívio social. Tinham uma memória aguda da distância entre as classes sociais, que, não tendo desparecido, seria muito maior outrora, reduzindo os mais humildes a uma dependência sentida como humilhante. Em resumo, perpassava em muitos, que conheciam então uma melhoria das suas condições de vida, que não era apenas um resultado da evolução interna do país, mas também da emigração, um sentimento de maior bem-estar e de dignidade acrescida, quando comparado com a experiência vivida anteriormente.

3. A análise da documentação histórica revelou um afastamento enorme entre a maioria da população e os diversos órgãos do Estado a nível local, como a Câmara Municipal, a Junta de Freguesia – outrora a Junta de Paróquia – e o poder político em geral. Deve dizer-se que se tratava de uma freguesia caraterizada pela concentração da propriedade num número reduzido de famílias ao longo de várias gerações. Num tempo marcado pelo sufrágio censitário só quem tinha um mínimo de rendimentos podia ser eleitor e um grupo ainda mais restrito podia ser eleito. A elite política liberal até ao século XX

– deputados, governadores civis do distrito – provinha de um pequeno círculo de proprietários. A Câmara Municipal foi controlada, até aos inícios do século XX, pelos mesmos grandes notáveis locais – importantes proprietários agrícolas, membros da burguesia rural, por vezes formados em Direito – e depois por proprietários menos importantes e profissionais liberais. Esta mesma elite também dirigia a Junta de Paróquia, até bem entrado o século XX. No seu seio recrutavam-se os Provedores da Misericórdia local e os Juízes de Paz, que o Estado Novo aboliu. Além deste pequeno grupo, havia mais alguns habitantes que dispunham em teoria de alguma capacidade para intervir, pois podiam ser eleitores nos regimes liberais monárquico e republicano, desde que possuíssem determinado rendimento económico ou soubessem ler e escrever. Eram um pequeno contingente, que excluía por inteiro a classe trabalhadora e, evidentemente, as mulheres. A maioria estava afastada das decisões políticas, tomadas por uns poucos, e o voto era trocado por favores diversos, tornando a administração pública um instrumento de satisfação de interesses pessoais. As relações de clientelismo político – o caciquismo – eram uma componente estrutural da vida política portuguesa e não estão, evidentemente, extintas. O Estado Novo, antiliberal e antidemocrático, que fez da política um monopólio do partido único, contribuiu para manter o poder político e a administração pública como áreas de poder situadas à margem da intervenção cidadã.

Esta história ajuda-nos a compreender o sentimento de distância e o estereótipo crítico dos políticos – a representação de que a sua intervenção política se deve a ambições privadas e não à prossecução proclamada do interesse público – que continua vivo nos nossos dias em circunstâncias profundamente distintas. Até ao regime democrático, a administração era para a maioria algo de distante, que se materializava sobretudo em exigências detestadas de impostos e serviço militar. Isto não significava que dimensões ação administrativa do Estado não chegassem até eles. A instrução primária já se encontra lá no século XIX, bem como melhorias nas estradas, o cemitério, o médico do partido municipal. Mas em matéria de saúde continuava a depender-se muito da ação da Misericórdia, a pobreza era combatida pela caridade pública e a previdência social só se estendeu aos rurais locais nos últimos anos do Estado Novo.

4. Esta situação veio a modificar-se nas últimas décadas, com o desenvolvimento do Estado Social. Para os portugueses, este facto associa-se ao ato fundador do regime democrático, o "25 de Abril", considerado como muito positivo para uma maioria expressiva dos portugueses não só pela introdução da democracia política, como por estar identificado com melhorias tangíveis nas condições de vida, com destaque para a habitação, a assistência médica e a educação (Costa Lobo, 2014). Por outras palavras, reconhece-se que estas modificações serviram o interesse público. Isso sucedeu nessa freguesia do centro do país. O Estado democrático implicou também uma relação com a população muita distinta dos que o precederam. Desde logo por as instituições políticas assentarem no sufrágio universal, o que conferiu aos cidadãos um poder de que nunca haviam usufruído. Depois, porque modificou radicalmente as relações entre eleitores e elite política. Esta deixou de ser recrutada num pequeno núcleo de notáveis rurais ou de fiéis políticos, como no Estado Novo, para passar a abranger um espectro mais amplo de membros da classe média. A conquista do voto democrático implicou igualmente uma proximidade relacional entre candidatos e eleitores bem diferente da distância e da deferência que reinavam anteriormente entre eles. A presença da administração e a ligação aos cidadãos aumentou, com a ampliação da rede escolar, com o Serviço Nacional de Saúde, com a Segurança Social, cujas pensões são uma parte importante do rendimento local, e, em geral, com o aumento do papel e do poder das autarquias locais, com as quais existe um relacionamento muito próximo.

5. O processo referido por Vital Moreira é tributário do que se passa em outros países, fruto de uma globalização neoliberal, que protegeu o desenvolvimento dos interesses privados e implicou um enfraquecimento dos poderes dos Estados e das suas administrações (Stiglitz 2019). E também, produto da inserção do país na UE, que limitaram a sua soberania em múltiplos aspetos. As implicações mais latas desta posição subordinada revelaram-se abertamente na sequência da crise de 2008, em que se impôs uma política de austeridade, que levou inclusivamente, no caso português, à venda de empresas nacionais controladas pelo Estado e acarretou custos e sofrimentos à população. Tal como a grande crise de 1929, com a qual é comparada, trouxe

profundos efeitos políticos – como a ascensão do fascismo na Europa – também esta se traduziu no avanço da extrema-direita e de partidos nacionalistas, alguns abertamente xenófobos. O *Brexit,* uma consequência da crise, assestou um golpe grave na UE, retirando do seu seio um dos países mais importantes em termos económicos, políticos e militares. Este facto possui igualmente um enorme significado simbólico, pois vai contra a crença de uma inevitabilidade da união entre os países europeus e também a crença de que a importância dos Estados nacionais e das identidades que lhes estão associadas iriam naturalmente enfraquecer.

6. Não podemos, neste contexto, proceder a uma análise minimamente detalhada do revivalismo nacionalista na Europa (Juddis, 2018). Todavia, para compreender as dinâmicas que lhe são subjacentes, deve-se assinalar que a emergência destas manifestações que questionam a própria UE – cuja existência continua a gozar da aprovação da maioria dos europeus – tem sido vinculada à insatisfação provocada pela globalização neoliberal, pelo modo como levou à desindustrialização de diversas regiões e ao agravamento das desigualdades, que cresceram – embora de forma moderada na Europa ocidental – desde o início da década de oitenta do século XX (Alvaredo et al., 2018: 8, 9). O aumento das desigualdades esteve associado ao declínio da riqueza pública em função de transferências enormes de capital para o privado, o que terá retirado ao Estado a capacidade para intervir na sua redução (idem: 14, 15). Em suma, trata-se sobretudo, de um "nacionalismo dos vulneráveis" (Tamir, 2019). Não se pode esquecer que a experiência dos principais países da UE – como a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha – foi a do desenvolvimento do Estado Social no período do pós-guerra, momento em que os partidos ou alianças no poder também tinham que confrontar-se com a concorrência representada pelos partidos comunistas e por uma classe trabalhadora fortemente sindicalizada. A situação é bem diferente nos nossos dias.

7. O avanço dos interesses privados e as desigualdades correlativas – além de outras questões, como a da alterações climáticas, claramente de interesse público – bem como o combate ao nacionalismo extremista e xenófobo, constituem motivações subjacentes à apresentação de

propostas reformadoras, como as duas que mencionamos a seguir: a primeira centra-se no âmbito nacional; a segunda no espaço público transnacional da UE. De acordo com primeira, de que é autora uma académica e antiga governante, a via para a promoção da justiça social e para a restauração da confiança política na democracia residirá na adoção do que designa como "nacionalismo do compromisso", por implicar como máxima prioridade social a responsabilidade mútua para com os conacionais. Assentaria no reconhecimento da importância dos vínculos de identidade nacional assentes na cultura, na história, na língua, numa comunidade concreta, mas respeitaria os direitos dos imigrantes e dos estrangeiros, afastando-se das dimensões de exclusão do nacionalismo. Estaria associado a um fortalecimento do papel do Estado, servindo o "New Deal" norte-americano como modelo político (Tamir, 2019). Deve ter-se em conta que, apesar dos avanços do privado sobre o público dissecados por Vital Moreira, os Estados nacionais ainda são as entidades de governação, por contraposição com as transnacionais, em quem os cidadãos mais confiam na prossecução do interesse público, desde o seu papel na gestão de riscos – como os das pandemias - ao de garantes do chamado "pacto fiscal": aquilo que os cidadãos entregam ao Estado ao longo da vida por via fiscal proporciona-lhes assistência em caso de desemprego, doença ou uma pensão na velhice (Hosking, 2014).

A segunda proposta é muito distinta, quer na sua autoria – um conjunto de intelectuais encabeçado por Thomas Piketty – quer no seu caráter. Não se trata de uma reflexão académica, mas de um *Manifesto para a democratização da Europa* (2018) destinado à reforma da UE, onde se adiantam medidas concretas. Propõe um aprofundamento do projeto europeu assente na sua redemocratização, norteado pelo combate às desigualdades e às alterações climáticas, pela justiça social, pela inclusão dos imigrantes e o financiamento dos bens públicos contra o "ultraliberalismo", que dominou nas últimas décadas. Ambas as propostas, um sintoma claro da situação de crise atual, revelam a vontade de inverter um caminho que tem sido o da prevalência do privado sobre o interesse público, como o mostra a intervenção que procurei comentar aqui.

Terão algum futuro?

Referências

Alvaredo, Facundo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman. 2018. *World Inequality Report 2018.* Paris: World Inequality Lab.

Costa Lobo, Marina (coord.). 2014. "As Atitudes dos portugueses face ao 25 de Abril". *In* Luísa Meireles e Sofia Miguel Rosa, "Democracia e Estado social, as grandes vitórias do 25 de Abril" *Expresso,* 12.04.2014. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Expresso-Sic Notícias, Fundação Calouste Gulbenkian.

Hosking, Geoffrey. 2014. *Trust: A History.* Oxford: Oxford University Press.

Juddis, John B. 2018. *The Nationalist Revival. Trade, Immigration, and The Revolt against Globalization.* New York: Columbia Global Reports.

Manifesto para a democratização da Europa. 2018. http://tdem.eu

Sobral, José Manuel. 1999. *Trajectos: o Presente e o Passado na Vida de uma Freguesia da Beira.* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Stiglizt, Joseph. 2019. "The end of neoliberalism and the birth of Europe", *Social Europe,* 26-11-2029.

https://www.socialeurope.eu/the-end-of-neoliberalism-and-the-rebirth-of-history

Tamir, Yael. 2019. *Why Nationalism.* Princeton e Oxford: Princeton University Press.

SÍNTESE

"Administração Pública e Interesse Público"

Júlio Nabais*

Esta conferência foi apresentada com 5 eixos temáticos, que aqui foram abordados: (1) uma administração para os cidadãos e empresas, ao serviço do desenvolvimento e bem-estar; (2) uma administração eficaz, presente e eficiente em todo o território nacional; (3) uma administração pública consistente e coerente no seu modelo organizativo; (4) uma administração bem gerida, produtiva, que acrescenta valor para a sociedade e, finalmente, (5) uma administração pública ética, responsável, centrada na prossecução do interesse público.

Sobre cada um destes temas foram aqui expressas opiniões e propostas muito interessantes que contribuirão, seguramente, para se alcançar o objetivo do CES ao convocar esta conferência: lançar e animar o debate sobre opções fundamentais para o futuro da Administração Pública portuguesa e fomentar a criação de alargados consensos sociais e políticos necessários para um melhor futuro da Administração Pública e do país. Esta é também uma missão nobre do CES.

O documento de enquadramento da conferência expõe, com pertinência, os objetivos que se propõe alcançar: rever e refletir sobre o percurso

* Ex-Consultor Sénior da OCDE para a Administração Pública.

do passado recente e dele retirar lições; abrir perspetivas de futuro e estimular a vontade e ambição indispensáveis para que esse futuro possa ser uma realidade apesar das incertezas que sempre existirão. Do passado recente – últimos 30 anos – ressalta a constatação de que, de facto, o foco principal das reformas da Administração Pública foi, ao longo de muitos anos e com breves exceções, as questões da função pública e dos recursos internos do Estado, deixando de parte ou pondo em 2.º nível a preocupação com o serviço público e a qualidade do serviço a prestar ao cidadão. Assim tem sido, de facto, ao longo de muitos anos, em Portugal como em muitos outros países. No nosso caso recordo que o momento de viragem, em que se começou a pensar a administração pública na lógica das necessidades dos cidadãos e das empresas, foi a meio da década de 80 onde, pela 1.ª vez foi criado o cargo de Secretário de Estado da Modernização Administrativa, com o objetivo de para a desburocratizar, simplificar e melhorar as relações entre os cidadãos e a administração.

Como sublinha o documento de enquadramento da conferência, tem faltado visão estratégica e discussão, planeamento sustentado, constância na ação, avaliação do que se fez e do que ficou por fazer e dos resultados alcançados. Toda a estratégia organizativa e funcional da administração pública tem estado bastante ausente do debate e da ação. Em termos da orgânica dos governos Portugal tem experimentado diferentes enquadramentos para a política pública de reforma do Estado e das Administrações Públicas, cada uma delas com vantagens e inconvenientes. Na orgânica do atual Governo há um ministério que se encarrega da reforma do Estado e da Administração Pública, incluindo as áreas da descentralização, da modernização e da inovação. Assim, à partida estão criadas as condições para se pensar integradamente nas duas vertentes: (1) a da gestão dos recursos humanos da função pública e também (2) a qualidade do serviço a prestar aos cidadãos e a inovação.

Há desafios muito próximos que nos interpelam: reforço e concretização da transferência de competências da administração central para a administração local e, eventualmente, para uma administração regional. Trata-se de reformas estruturais de elevado potencial de transformação que não podem ser subestimadas.

Para além destes aspetos, há algo que deve estar sempre presente em qualquer processo de transformação coerente e consistente da Administração Pública: a ética e os valores do serviço público. Estes temas foram

aflorados na conferência, mas justificariam mais atenção como um dos pilares de sustentação das reformas neste setor. Os valores de serviço público e a ética do serviço público têm sido muito descurados entre nós. Os danos provocados por esta omissão são visíveis. Portugal foi dos primeiros países que no final dos anos 80 levou a OCDE a interessar-se por estes temas que nunca mais saíram da agenda da OCDE. O mesmo se diga quanto à qualidade dos serviços públicos. Foi também Portugal que impulsionou, ao nível da OCDE, muito desse debate, nos idos dos anos 80 e princípios dos anos 90, e depois fomos claramente ultrapassados porque outros países tiveram dinâmicas mais fortes do que nós. Como acontece noutros momentos e temas, somos pioneiros e depois saímos de cena, desaparecemos do mapa.

De qualquer forma, este é também um momento para parar, escutar e olhar para o caminho percorrido. Temos de ganhar ânimo e impulso para o que falta fazer, par a o que queremos fazer e perceber qual é o caminho que queremos prosseguir. Devemos aprender com os sucessos e temos que aprender, fundamentalmente, com os erros cometidos, com aquilo que falhou. Aprende-se muito mais com o insucesso do que com o sucesso. Temos de olhar para o muito que já se fez e nisso encontrar satisfação e encorajamento. É um ativo na nossa bagagem que devemos valorizar. Justifica-se aqui uma referência ao um belíssimo poema "Ítaca" do poeta grego Constantino Cavafys, onde se diz que interessa o objetivo, interessa chegar a Ítaca, mas se chegarmos a Ítaca e ficarmos algo desiludidos com o ponto aonde chegámos, temos de, ainda assim, valorizar tudo o que vimos e aprendemos ao longo do caminho, ele próprio uma riqueza, "um caminho percorrido cheio de aventuras, cheio de conhecimentos". "Ítaca deu-te a bela viagem, sem Ítaca não terias saído ao caminho".

Este conhecimento que ganhámos dá-nos bases e perspetiva para encontrar novas soluções para os problemas. Como se sublinhou nesta conferência, é necessário experimentar, é necessário arriscar. Einstein disse que se sempre fizermos como temos feito, obteremos o resultado que sempre tivemos. Teremos de fazer diferente se queremos resultados diferentes naquilo em que falhámos.

No nosso sistema jurídico-administrativo foi recentemente introduzida uma figura nova: o direito ao desafio. O direito ao desafio é o direito de questionar as normas existentes e de experimentar alternativas, não só no plano teórico, mas através da sua aplicação. O direito ao desafio permite pôr

serviços públicos a experimentar novas soluções, pondo entre parênteses por um período delimitado a lei que existe e, com objetivos bem definidos e num determinado âmbito institucional, aplicar outras regras que são definidas e às quais se reconhece o potencial de resolver o problema. Feita a avaliação, se o resultado é positivo a solução transitória pode ser generalizada e eventualmente melhorada à luz da experiência feita. Caso contrário, se a avaliação é negativa, haverá que tentar outras alternativas.

Para tudo isto, e também para inovar, é necessário ter competências e aproveitarmos as oportunidades que nos são dadas pelas novas tecnologias. A revolução digital, a inteligência artificial estão aí para serem instrumentos, serem ferramentas da modernização que temos que fazer. É certo que as tecnologias geram, por vezes, sentimentos contraditórios. Por um lado, sentimos que elas servem para facilitar a nossa vida, para melhorar a produtividade, melhorar os resultados, prestar melhor serviço. Mas, ao mesmo tempo, temos receio da invasão que elas fazem da nossa vida, na esfera do nosso direito à privacidade. A questão da confiança sobre os limites da revolução digital e da utilização da inteligência artificial é um tema pertinente. Importa reforçar os sistemas e mecanismos de controlo e segurança para que a confiança se instale e seja mantida. Como se sublinhou nesta conferência temos que confiar nas tecnologias para delas retirarmos o seu enorme potencial para benefício de todos. Contudo, não basta dizer que se confia nas tecnologias. Temos que confiar em quem controla as tecnologias e esta é indubitavelmente uma tarefa de uma Administração Pública que confie e seja confiável. Temos que controlar as tecnologias para que as tecnologias não nos controlem. Num relatório de 2019 sobre o Governo 5.0 e o futuro dos serviços públicos diz-se que é reconhecido que os serviços públicos têm um enorme potencial para lançarem e beneficiarem de iniciativas de transformação digital, dispõem de informação em abundância e têm experiências de mudanças em larga escala, condições necessárias para facilitar a transformação digital. Ou seja, temos condições privilegiadas para evoluir nesse sentido. Contudo, a falta de visão e de cultura de risco, associadas a problemas de gestão de dados sensíveis, contribuem para que este potencial seja mal utilizado ou erradamente direcionado. Sobre as dificuldades do uso das tecnologias, foi referida aqui a questão do Cartão de Cidadão e da integração de diferentes números de identificação juntos num mesmo cartão. Foi uma batalha de vários anos centrada na discussão da constitucionalidade de

se poder juntar num mesmo cartão vários números pessoais. Hoje, ultrapassada esta discussão, a solução é generalizadamente bem aceite como medida de simplificação da vida do cidadão e desburocratização da Administração Pública.

A confiança que tem de ser promovida e ser merecida. Ou seja, as instituições públicas têm de mostrar que confiam e são confiáveis porque, como também foi dito, a confiança leva muito tempo a ganhar-se, mas perde-se muito rapidamente. Como dizia um general francês, a confiança vem a passos muito curtos e parte a galope.

Para garantir confiança na Administração Pública importa também olhar para outros desafios tais como: valorização dos recursos humanos, novas competências, humanização do serviço público prestado aos cidadãos, o emprego, a educação, a demografia, o reforço da participação, etc. Apesar das tecnologias, a administração do futuro não pode deixar de ser uma administração pública de pessoas, para as pessoas e com as pessoas. Daí vir-se dizendo que a administração pública do futuro deve ser eficaz, efetiva e afetiva. Com rosto e com rostos. Os cidadãos não podem ter interação apenas com máquinas, por muito inteligentes que estas sejam. A confiança no serviço público também passa por aqui.

O tema da confiança foi também associado à questão da visibilidade/invisibilidade do Estado. Foi referido que o Estado deve ser invisível naquilo onde é indesejável, onde não faz falta. Em contrapartida, deve mostra-se e ser capaz nas áreas e momentos em que faz falta. O tema das funções do Estado é um tema central para a reforma e um terreno de amplo debate ideológico.

Outro tema nuclear na conferência foi o da implantação territorial da Administração Pública, tendo como ponto de partida um interessante paradoxo. Entre o Estado e os municípios existe um vazio intermédio na nossa organização político-administrativa. Porém, esse vazio encontra-se sobre ocupado, com uma vasta e incoerente panóplia de diferentes modelos organizativos, em que, de facto, todos nos perdemos. À escala regional, antigos modelos subsistem em algumas áreas governativas e coexistem com novas soluções orgânicas e funcionais de diferentes âmbitos e objetivos. Tudo isto é revelador de como as tentativas de desconcentração também têm sido insuficientes e inconsequentes. A multiplicidade de modelos que existem mostram que o debate tem sido pouco a e as opções pouco claras, o que gera ineficiências e tensões. É necessário reforçar a

necessidade de um compromisso político e social tão alargado quanto possível e sair desta incoerência. Vários modelos e lógicas são possíveis, mas o pouco debate sobre o tema tem sido pouco clarificador. Em todo o caso, há que dar passos em frente, porque os custos da inação são superiores aos custos da própria ação. Não agindo sabemos o que esperar; agindo temos pelo menos a esperança de conseguir uma melhor situação.

O caminho proposto na conferência é o de se procurar compatibilizar e conciliar diferentes níveis de administração: a europeização, a centralização, a desconcentração, a regionalização e as administrações locais de forma a garantir a legitimidade democrática e a eficiência das políticas públicas. É isto a boa governação. A proposta de abordagem diz-nos que devemos passar da transitoriedade permanente em que vivemos ao gradualismo programado e prudente, dando passos firmes em direção a um objetivo que seja previamente definido, baseado em critérios de eficiência, de equidade e de legitimidade. É necessário criar, identificar e desenvolver os espaços de consenso à volta das opções nesta matéria. A implantação adequada da administração no território é uma obrigação constitucional, como também foi dito, e tem de ser centrada no reforço da coesão nacional e focada nas pessoas e nas necessidades dos cidadãos. É necessário que haja coerência entre o discurso da coesão territorial e a prática das decisões que são tomadas. A presença efetiva de serviços públicos em todo o território é fator de desenvolvimento económico, de bem-estar e de coesão nacional.

Sobre a descentralização, há um percurso que está anunciado, como aqui foi também referido. É a vez de agir, a vez dos autarcas deixarem de se lamuriar da ausência de poderes. Mais do assentar o discurso nos recursos que faltam, têm de utilizar melhor os recursos que estão ao seu dispor. Portanto, o poder e capacidade de iniciativa e de ação é fundamental, criando condições de atratividade para levar as pessoas para o interior, disponibilizando serviços públicos de qualidade pois que este é um fator crítico para a competitividade entre os diferentes níveis de administração. Criar condições para atrair profissionais qualificados e população para o interior será também uma forma de lutar contra a progressiva degradação da qualidade de vida nos grandes centros urbanos, bem como contra as alterações climáticas e a pressão sobre o litoral.

Em matéria de gestão pública e das perspetivas da sua modernização foi aqui apresentado um caso de sucesso, onde através de pequenos passos se

conseguiram grandes resultados. É comummente aceite que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) é agora uma entidade altamente eficiente. Para tanto passou por um processo de transformação planeada, progressiva e persistente. Demostrou, pois, que mesmo em ambientes muito regulamentados e sensíveis, a mudança é possível. Disponibilidade de alguns recursos é importante, mas o fundamental tem que ver com a estratégia de mudança. Tem de haver apoio claro e vontade de mudança e intervir sobre os diferentes pilares necessários para que uma organização funcione adequadamente. O planeamento, a transformação organizacional, a reorganização de processos, o foco nos produtos, as qualificações do pessoal, atrair, melhorar, reforçar e manter o talento é importante. Atuou-se também sobre a motivação individual e coletiva dos trabalhadores, os estímulos e a recompense, usando a carreira como fator de motivação. Um aspeto foi destacado como fulcral: liderança qualificada, atenta e eficaz. A liderança é também reconhecida pela OCDE como um elemento fundamental para o sucesso das organizações. Em 2019 a OCDE adotou uma recomendação sobre a liderança, uma recomendação do Conselho sobre liderança e competência na função pública, que vale a pena ler e sobretudo vale a pena a aplicar[1].

Outra das vertentes da mudança é o trabalho em equipa. O processo de mudança não é algo que se impõe, que se determina de cima a baixo. É um trabalho de equipa persistente e continuado, com atenção às necessidades de clientes internos e externos. Foi também referida a necessidade de valorização do serviço público, da noção do interesse público e dos valores que lhe dão substrato. A Administração Pública necessita de pessoal qualificado e para isso tem que ser atrativa, não só salarialmente, mas também e fundamentalmente na gestão das pessoas e das condições e ambientes de trabalho. Sublinha-se, a propósito, que a linha de ação do Governo anterior, e que prossegue neste, aposta muito na valorização dos recursos humanos, na melhoria dos ambientes de trabalho – criação de ambientes positivos – e na melhoria organizacional. Quanto às TIC's, elas têm de ser as adequadas e bem utilizadas.

[1] "OECD Recommendation on Public Service Leadership and Capability" (https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and--capability.htm)

No plano político foram expostas algumas das ideias em que assenta a ação do Governo na área governativa da Reforma do Estado e da Administração Pública. Reconhecendo que a Administração Pública é fulcral no processo de desenvolvimento económico e de modernização do país, aposta-se em repensar a AP com uma clara estratégia de futuro. Para tanto, desenvolver-se-á um conceito estratégico para a Administração Pública do futuro. Algumas ideias-força foram referidas: o fortalecimento da posição e da capacidade do Instituto Nacional de Administração (INA), o reforço dos centros de competências, o trabalho centrado em redes colaborativas, a gestão integrada e transversal, a modernização de alguns aspetos da gestão dos serviços públicos e do estatuto dos trabalhadores, a continuação na aposta na conciliação da vida pessoal, profissional e familiar – uma questão muito relevante para garantir a atratividade e manter o talento na Administração Pública -, a transformação digital, o diálogo com a sociedade e os parceiros sociais, sem esquecer a via da descentralização.

A abordagem da questão dos recursos públicos suscitou um vivo e interessante. A sustentabilidade do país, o equilíbrio financeiro e a estabilidade da economia foram apresentadas como condições essenciais para o desenvolvimento. Uma das ideias apresentadas é que em matéria da dívida pública a perspetiva é a de continuarmos num quadro de grande rigidez. O peso da dívida pública vai manter-se e, portanto, será difícil pensar em que se libertem mais recursos disponíveis por esse lado. A receita é outro espaço também de rigidez. Portugal e os portugueses estão no limite do esforço fiscal que é possível pedir às famílias e às empresas. A despesa também é rígida na sua grande maioria e, portanto, não se pode comprimir de tal ordem que daí advirão recursos. Portanto, juntando estas três rigidezes o que nos resta são os ganhos de eficiência e produtividade. A batalha da produtividade é conseguir fazer mais e melhor com os mesmos recursos ou, preferencialmente, com menos recursos. É um desafio interessante que se põe e, para isso, é necessário reforçar a capacidade gestionária da Administração Pública, reforçando o Estado gestor em complemento do Estado político. As decisões deverão ser sempre fundamentadas em estudos, em análise, em possibilidades reais. É um erro pensar que os problemas se resolvem alterando a lei ou fazendo nova lei. É necessário concentrar competências, que são sempre escassas. Reforçar o centro do Governo como um centro estratégico de

opções, de orientação, de avaliação e de, em paralelo, reforçar a capacidade gestionária e as qualificações ao nível dos departamentos ministeriais, dos serviços da administração pública é uma ideia que faz todo o sentido prosseguir. Mas é também necessário contrariar a tendência de nos focarmos na visão de curto prazo. Para tanto tem de haver visão, planeamento e opções estratégicas racionais. É necessário contrariar o otimismo exacerbado – o que faz falta é realismo – e há que lutar contra a fragmentação e a departamentalização na análise e na tomada de decisão, através da integração, da colaboração, da partilha e da governação integrada.

Outra área de reflexão que abordada foi a da relação entre a esfera política e a esfera administrativa, advogando-se o reforço das lideranças administrativas e a clarificação de seus espaços. Esta é uma área que fundamental e que tem merecido a atenção continuada de um aboa parte dos países, designadamente no âmbito da OCDE. Esta organização tem alertado, por exemplo, para a tendência de se concentrarem funções administrativas nos gabinetes ministeriais considerando que esta ação é altamente destrutiva do serviço público porque reduz a capacidade da administração, desmotiva a administração, desperdiça recursos e a informação volatiliza-se com quaisquer mudanças governativas.

A desejada e indispensável visão estratégica tem de ter, à partida, uma condição que é fundamental: um acordo social político alargado sobre as missões do Estado. O que cabe ao Estado fazer, se deve fazer mais, se deve fazer menos, quais as prioridades. A partir daí, importa ser coerente e consequente com essas opções, Não podemos estar permanentemente a discutir se o Estado deve participar mais ou menos na saúde, mais ou menos na educação, mais ou menos na economia. Excluindo as áreas de soberania, que até ver não se questiona (apesar de haver já no mundo algumas experiências de exércitos privados), é muito importante que se consiga um pensamento abrangente e sustentável para garantir que há continuidade na ação.

Foi salientada também a importância da informação para a decisão. A administração pública dispõe de muita informação, dispõe de muitos dados, por vezes não têm forma de os utilizar ou não sabe como os utilizar ou utiliza-os de forma inadequada ou insuficiente. A informação, toda a informação, tem de ser rigorosa, objetiva e crescentemente técnica. Têm sido feitos esforços, que se espera que sejam continuados, de criação de um novo sistema de instrumentos de gestão da Administração Pública.

Presentemente existe uma multiplicidade de instrumentos de gestão, estratégias, planos de atividades, relatórios de atividades, balanço social, cartas de missão, etc. que foram sendo construídos em diferentes momentos com preocupações distintas, com calendários e conteúdos que depois não batem certo. Redundâncias, omissões, inconsistência e incoerência são o resultado. Impõe-se, pois, fazer a integração dos instrumentos de gestão e dar lógica à visão nacional para a administração pública, uma estratégia global e sectorial que seja coerente, orientada para os resultados, com um planeamento realista, dispondo de informação completa sobre que recursos financeiros, humanos e tecnológicos que vão ser postos à disposição. Assim se criarão condições para a ação coerente e sustentada, baseada num plano de ação consistente e revisto sempre que se justifique, com avaliação e prestação de contas ao Parlamento, às tutelas, aos órgãos de controlo e, essencialmente, à sociedade.

Como se sublinhou na conferência, o principal problema da Administração Pública não é a falta de recursos. Havendo uma visão estratégica com opções e prioridades claras, os recursos são alocados a essas escolhas e a essas prioridades e, portanto, as coisas far-se-ão, dentro dos recursos existentes, mas com ganhos de produtividade que podem gerar recursos para serem aplicados noutras funções.

Finalmente, sobre a questão de interesse público, foi sublinhado que há uma mudança do paradigma da noção de administração pública e interesse público, em que a administração pública e o Estado vão perdendo o monopólio do poder, o monopólio da definição do que é o interesse público. O interesse público estava associado à ideia da legalidade (e ainda assim continua apesar de algumas concessões). Contudo, quando assistimos a situações em que o interesse público é negociável, quando ele é sujeito a mecanismos de conciliação, de arbitragem, a desigualdade de posições pode, de facto, comprometer a prossecução desse interesse público. Como foi dito, em diversas circunstâncias estamos a viver no equívoco da administração paritária. Esta é uma reflexão sobre algumas opções que são feitas, essencialmente quando novas formas de exercício da ação administrativa, porque é disso que se trata, são utilizadas, e nos questionarmos sobre qual é o interesse público de uma determinada decisão, qual é o interesse público em chegar a um determinado resultado. Estamos a proteger o interesse público ou estamos a ser ludibriados ao seguirmos interesses que não são aqueles que são legítimos à administração pública prosseguir.

Falou-se também, já no final da conferência, sobre a questão da motivação dos trabalhadores da administração pública, como uma das razões para a perda de visibilidade e de ineficácia na prossecução do interesse público. Medidas como os cortes salariais, os cortes nas carreiras, etc. terão tido forte impacto na desmoralização dos trabalhadores da Administração Pública. A crescente indiferenciação entre os setores público e privado na prossecução do interesse público acarreta também uma certa crise da legitimidade democrática do Estado e do seu monopólio na promoção e defesa do interesse público.

À luz das ideias apresentadas nesta conferência, o que podemos esperar da Administração Pública no futuro? Muito sinteticamente poder-se-á dizer que será (gostaríamos que seja) uma Administração Pública:

1. Estratégica, com visão do futuro e seletivamente centrada nas missões que lhe são atribuídas;
2. Inovadora, não avessa ao risco, focada no cidadão e na satisfação oportuna das suas necessidades;
3. Tecnológica, aproveitando racionalmente as potencialidades da inteligência artificial para a melhoria do serviço e da eficiência, sem que para tanto se desumanize;
4. Aberta, transparente, ética, efetiva, afetiva e respeitadora dos direitos e merecedora da confiança dos cidadãos;
5. Adequada, frugal e suficiente, tendo em atenção as funções do Estado e os recursos disponíveis;
6. Visível, no que respeita às suas responsabilidades, com uma implantação clara, efetiva e coerente em todo o território nacional para ser uma Administração de proximidade;
7. Qualificada, motivada, eficiente na gestão dos recursos;
8. Útil, criando valor acrescentado para a sociedade;
9. Promotora e protetora do interesse público;
10. Responsável e prestadora de contas ao Estado e à sociedade.

Concluindo

Se o objetivo do CES, como foi anunciado, foi o de lançar e estimular o debate, apontando linhas e campos de ação para o futuro, poder-se-á concluir sem receio que o objetivo foi plenamente alcançado.

Porém, não podemos ficar por aqui. Há tempo para debater e, depois, haverá um tempo para tomar decisões e agir. É importante que todos nos impliquemos neste debate e, chegada a hora, nos impliquemos na ação. Todos significa não só os que estão na Administração ou que por ela são politicamente responsáveis. São também os cidadãos e os empresários. Parafraseando e adaptando uma frase muito conhecida, a Administração Pública e o interesse público são temas demasiado importantes para que possam ser deixados apenas nas mãos dos que com eles estão diretamente relacionados.

POSFÁCIO

A Administração Pública e a COVID-19[1]

António Correia de Campos[2]

Vinte Anos sem Pensamento Estratégico

Ao longo dos últimos vinte anos, a Administração Pública (AP) Portuguesa tem sido regularmente acusada de múltiplos defeitos ou até perversões: teria crescido de forma incontrolada, seria imensamente dispendiosa, envelhecida, carecendo de formação, praticaria procedimentos redundantes e cartoriais, geneticamente burocratizada, estaria excessivamente concentrada na faixa litoral, não facilitaria a mobilidade do seu pessoal entre Estado, Regiões Autónomas e Autarquias, não reconheceria o mérito, apenas a antiguidade, capturada por um sindicalismo paralisante, seria excessivamente dependente dos governos, gerando em si a irresponsabilidade, seria pouco operacional e lenta, obrigando governos a ampliar gabinetes e finalmente, que os seus trabalhadores seriam uns privilegiados, face aos restantes trabalhadores por conta de outrem.

A verdade é que a AP foi submetida a dois violentos testes de esforço. Entre 2011 e 2015, com a crise das dívidas soberanas e a entrada da *Troika*

[1] Este texto não foi apresentado na conferência "Administração Pública e Interesse Público". Resulta de reflexões do autor, contemporâneas à conferência, atualizadas pelo decurso das medidas adotadas para controlar os efeitos da pandemia COVID 19.

[2] Presidente do Conselho Económico e Social.

aceleraram dramaticamente os maus tratos aos serviços e aos funcionários públicos. E no primeiro semestre de 2020, com a crise do COVID 19, a AP foi esticada e foi-lhe exigida imaginação para se superar a si própria a fim de, em situação de quase guerra, aguentar o serviço público especialmente nas três áreas de maior volume de necessidades: a Saúde, a Educação e a Segurança Social. Têm sido quase unânimes os elogios, mas eles não nos devem fazer esquecer as críticas preexistentes. Acusações graves, que exigem esclarecimento e resposta.

Vejamos cada uma delas.

1. A AP seria excessivamente volumosa, dificultando qualquer atualização salarial por pequena que seja. Vejamos um pouco da história do seu volume. Teria menos de 200 mil efetivos em 1968, tendo atingido, no seu conjunto (central, regional e autárquica), 748 mil efetivos em 2005, para se reduzir drasticamente a 575 mil em 2013, em plena crise económica e financeira. Estes números surpreendentes podem não ser rigorosos, mas revelam uma tendência: entre 2005 e 2013, ao longo de nove anos terão saído das administrações públicas, central e local, cerca de 180 mil funcionários e agentes. Razões? As reformas da administração central (PRACE) iniciadas em 2005 e as decorrentes de decisões tomadas no tempo da crise (PREMAC) terão desencadeado um movimento de quase pânico que se traduziu em pedidos de aposentação antecipada, bem como em saídas dos funcionários ainda em condições de emigrarem. Uma explicação subjacente resulta da demografia dos trabalhadores. Entre 1968 e 1979, acrescendo aos 200 mil existentes, foram admitidos 175 mil novos trabalhadores o que se explica pelo crescimento rápido das funções do Estado, pela liberalização de admissões e pela passagem à função pública de trabalhadores até então vinculados a instituições de previdência, a instituições privadas de solidariedade social, ou ao setor privado, como os trabalhadores dos antigos hospitais das Misericórdias e professores do ensino particular. Não se pode estranhar que, trinta e cinco a quarenta anos depois se tenha registado um número anormalmente elevado de pedidos de aposentação. A partir de 2011 são mais fiáveis as estatísticas, agregando às Administrações Central e Autárquica, as Regiões Autónomas e os Fundos de Segurança Social. Registam, no total, 728 mil trabalhadores em 2011,

baixando drasticamente para 656 mil em 2014, voltando a subir recentemente para 683 mil em 2018. Segundo esta fonte[3], todas as administrações públicas atrás referidas teriam perdido em três anos (2012 a 2014) 71.400 trabalhadores, recuperando 27.200 nos anos mais recentes de 2015 a 2018. Ou seja, após o pânico, regressou a estabilidade e com ela a necessidade de admitir novos trabalhadores na função pública para garantir a normalidade do seu funcionamento. Informações recentes apontam para 698 mil funcionários e agentes, no final de 2019.

2. A AP seria excessivamente dispendiosa. A forma mais correta de medir os encargos com a Administração é por comparação com o PIB. Os encargos com as administrações públicas que eram de 42,7% do PIB em 1998, ainda representavam 45,3% em 2008, subiram para 51,8% em 2014, não devido ao número de efetivos, mas sim pela estagnação do PIB nos anos da crise; começando então a baixar, à medida que o crescimento económico se consolidava e o volume de efetivos era contido. Em 2016, com a economia a crescer 1,9%, as AP representaram 45,7% do PIB; em 2017 a economia cresceu 2,8% e as AP baixaram de peso para 41,3%; e em 2018, com a economia a crescer 2,1% o peso relativo das AP reduziu-se para 40,8%[4]. Apesar de desde 2015 estar a aumentar o número de efetivos nas AP, os respetivos encargos têm diminuído nos anos mais recentes em proporção do PIB, por uma razão simples: a economia tem crescido mais depressa que o número de efetivos e o total dos encargos com pessoal, dado que as melhorias remuneratórias se têm limitado a reversões de cortes aplicados durante a crise. Os últimos dados relativos a remunerações nas administrações públicas só recentemente dão sinal de uma escassa subida de 1,2% entre o final do primeiro trimestre de 2018 e homólogo período de 2019, um valor ligeiramente superior ao da inflação registada no período (1%, no ano de 2018[5]). No final de

[3] DGAEP, SIEP, Síntese Estatística do Emprego Público, 15.02.2019, www.dgaep.gov.pt

[4] Conta Geral do Estado, 2018, vol I, Tomo I.

[5] Conta Geral do Estado, 2018, p.7, vol I, Tomo I.

2019 embora o número total de funcionários tenha aumentado 2,2%, a remuneração de base média registaria uma subida de apenas 2,4%[6].

3. A AP estaria excessivamente envelhecida. Uma administração que durante quase 25 anos foi submetida a restrições dramáticas de novos recrutamentos, naturalmente tem que estar envelhecida. Entre 2013 e 2019 saíram por aposentação ou reforma quase 66 mil trabalhadores, 2/3 deles nos dois primeiros anos em que a *Troika* ainda se encontrava presente. A partir de 2015 regista-se uma renovação por novas admissões, 16.420 em cinco anos, sobretudo pessoal de saúde e de ensino e investigação. Continua a não existir planeamento de entradas e saídas, o que não defende a qualidade dos serviços de flutuações conjunturais ditadas por variáveis demográficas, mudanças de política, ou circunstâncias ocasionais (ex. passagem de hospitais de e para PPP, admissão em massa de investigadores, ou regularização de precários).
4. A AP dispensou escassa formação profissional inicial, a todos os níveis e a aprendizagem ao longo da vida tem sido insuficiente. Para tal contribuiu o quase desmantelamento do Instituto Nacional de Administração (INA) com a extinção do Curso de Estudos Avançados em Administração Pública (CEAGP), e a criação de um programa de formação ainda sem tradição. Mais grave que tudo, a formação permanente foi a primeira atividade a sacrificar nos anos de forte contenção orçamental. Que culpa teve a Administração?
5. A Administração continuaria com procedimentos redundantes e cartoriais, gerando elevados custos de contexto, sobretudo em licenciamentos e no sistema judicial. A realidade desmente a acusação. Os sucessivos programas *Simplex* foram e continuam a ser um êxito, a Administração Tributária melhorou consideravelmente em eficácia e eficiência, as Lojas do Cidadão, apesar das restrições sentidas e sofridas, continuam a ser altamente procuradas e a resolver, com elevada poupança de tempo e canseiras, boa parte dos problemas que afligem cidadãos e empresas. Até os tribunais parece

[6] No final de 2019, a remuneração de base média mensal era de 1501 euros e o ganho médio mensal era de 1760 euros (SIEP).

terem vindo a funcionar melhor, com uma redução significativa do número de pendências, apesar do aumento das entradas de ações.

6. A concentração da AP em distritos do litoral, como Lisboa, Braga, Porto, Coimbra, Setúbal e Faro reflete sobretudo as desigualdades no ordenamento do território. O facto de as administrações das Regiões Autónomas serem mais densas que as do Continente em relação à população residente (a RA dos Açores tem 3,5% de todos os trabalhadores e a RA da Madeira 3,7%, contando as duas regiões com menos de 5% da população do Continente e Ilhas), pode certamente refletir pressão na procura de emprego por escassez de outras oportunidades, mas deve-se também a deseconomias de escala agravadas pela dispersão insular.
7. A reduzida mobilidade de trabalhadores entre Administração Central, Autarquias e Regiões Autónomas, mesmo que tenham sido removidos muitos obstáculos estatutários, resulta de uma ancestral desconfiança do centro em relação às periferias, agravada por um sentimento de falsa superioridade qualitativa. Hoje a situação é radicalmente diferente de há cinquenta ou até de há vinte anos. Não há razão para se minimizar o valor e o potencial dos quadros regionais e autárquicos, sendo ainda enriquecidos pela experiência de proximidade em relação aos cidadãos e aos problemas reais a solucionar.
8. A AP é acusada de relegar o mérito para lugar secundário em relação à antiguidade. O facto de a avaliação de trabalhadores e serviços ter sofrido altos e baixos na motivação política, ser complexa e burocratizada, não estar associada a incentivos ao desempenho, nem sempre acompanhar a melhoria das qualificações e sobretudo não gerar simpatia nem adesão nos dirigentes levou a muita descrença nos seus méritos e a forte antagonismo em profissões onde a avaliação se revelava tecnicamente mais difícil. Os representantes dos trabalhadores estão longe de serem apoiantes inequívocos da avaliação e as alternativas que vão surgindo estão longe de visarem objetivos de interesse público geral. Os equívocos instalados à volta deste tema tornaram-no mais complexo. Haverá que regressar aos princípios: a avaliação não é apenas nem sobretudo, um mecanismo de progressão remuneratória. É também isso, mas essencialmente deve ser uma forma de melhorar o desempenho da administração para bem servir cidadãos, empresas e famílias.

9. A AP é vista como capturável por interesses setoriais e corporativos, sendo os seus sindicatos acusados de recorrerem com excessiva frequência à greve, sabendo-se que os atingidos pelas paralisações não são os governos mas sim os cidadãos utilizadores dos serviços públicos. Se o efeito da greve na atividade produtiva de bens transacionáveis é sobretudo sentido pela redução do lucro de empresa, na AP os efeitos da greve, sobretudo a de profissionais-chave (enfermeiros, técnicos especializados, assistentes operacionais e técnicos essenciais para o regular funcionamento de escolas, hospitais, transportes públicos) prejudicam mais os cidadãos que os dirigentes e decisores políticos. Estas afirmações revelam-se muitas vezes preconceituosas: as greves não surgem do nada, mas de desencontros graves, encontrando-se muitas vezes acima dos serviços a capacidade de os resolver ou prevenir. Governos sucessivos, por limitações orçamentais e por receio de precedentes contaminantes, tendem a adotar uma postura não preventiva, apenas reativa. Conflitos larvares não antecipados e não solucionados tendem a evoluir para situações de mais difícil controlo e mais dispendiosa solução. A argumentação de valores morais, como os do interesse público, em momentos já avançados no processo social dificilmente trazem satisfação aos atores envolvidos que pugnam porfiadamente pela solução do conflito a seu contento. A incomunicabilidade torna-se a regra, o diálogo a exceção. Se as grandes centrais estão presentes na disputa, o seu conhecimento mais vasto das situações pode levar a soluções negociadas e estáveis. Quando prevalece o radicalismo setorial e algum aventureirismo, poderemos estar a um passo da irresponsabilidade.

10. As administrações são muitas vezes acusadas de estarem excessivamente próximas dos governos. Claro que governo e administração são instituições complementares. O primeiro dirige, governa, a segunda executa. Há governos que exigem fidelidade da alta administração quando apenas deveriam exigir lealdade. A fidelidade é um cimento espúrio, sendo até de duvidosa eficácia. Usá-la para unir realidades diferentes é meio caminho para o desastre. A CRESAP e a escolha de dirigentes que lhe foi cometida foi pensada como

instrumento para desvincular a alta administração da fidelidade aos governos. Falhou por uma razão bem simples e afinal previsível. Não pelo facto de o Governo poder escolher um de entre os três mais bem classificados no concurso. Essa liberdade de escolha deve ser um direito dos governos. Mas sim por ter deixado entreaberta a porta à manipulação pelo mecanismo da nomeação em regime de substituição. O regime de substituição, sendo excecional, terá sempre o seu lugar, mas não tendo sido excluída por lei a experiência anterior em regime de substituição, dificilmente qualquer júri poderá deixar de a valorizar. E assim assistiremos, governo atrás de governo, à manipulação da objetividade na seleção.

11. A deterioração das administrações pelo envelhecimento etário, saída dos que detinham experiência e conhecimentos de difícil transmissão, admissões não-programadas ou não-imparciais, chefias não imunes à partidarização, ausência de avaliação e perda gradual de sentido de serviço público conduziu os governos, em contexto de complexidade e demora no recrutamento dos dirigentes, pressionados pela estreiteza do tempo político, a inçarem os gabinetes ministeriais de assessores. Tendem a usá-los como substitutos de diretores-gerais, sem deterem experiência acumulada ao longo de anos. Em alternativa, podem até resignar-se a consultar especialistas do exterior, de alto saber mas escassa experiência. Solução ainda menos recomendável, mas inevitável pela pressão do momento. Quando os governos substituem os dirigentes da alta administração por pessoal dos seus gabinetes colocam toda a administração entre parêntesis. Como podem exigir-lhe colaboração, bom senso, iniciativa e imaginação criadora?
12. Finalmente a AP é acusada de fruir de benefícios não universais: estabilidade de emprego, remuneração garantida, cuidados de saúde em subsistema dedicado, em desigualdade de condições com a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem. Na verdade, de todas estas garantias talvez apenas o emprego garantido e a ADSE sejam elementos onde a AP é favorecida. Não o é certamente nas retribuições a meio da carreira e nos cargos dirigentes, na formação e aprendizagem ao longo da vida, no estímulo à progressão profissional, na ausência de motivação pela retribuição ao desempenho, na mobilidade. E nos momentos de crise é sempre a

> administração quem mais e mais cedo sofre cortes salariais e quem mais lentamente recupera das restrições. Se muito apreciamos os trabalhadores por conta de outrem, em especial do setor exportador, pela rápida recuperação económica das exportações, também não devemos esquecer a capacidade de resiliência e de sacrifício dos trabalhadores públicos em manter a funcionar serviços em condições de perdas de dotação orçamental e acelerada saída dos mais experientes.

Na verdade, a nossa AP aguenta e aguentou nos tempos difíceis da grande crise das dívidas soberanas a responsabilidade de cumprir as funções do Estado: as universidades, politécnicos, e escolas funcionaram e melhoraram resultados; os serviços de saúde responderam com oferta de qualidade; a segurança social continuou a garantir e a melhorar benefícios imediatos e diferidos; o setor da ciência aumentou a qualidade e o desempenho ano após ano; os tribunais funcionaram de modo mais célere que no passado; a segurança pública continuou garantida; as forças militares e militarizadas asseguraram missões nacionais e internacionais, prestigiando o País; a representação interna e externa do Estado continuou a ser garantida e de boa qualidade; a proteção civil e a saúde coletiva funcionaram com eficácia e generosidade nos momentos mais difíceis, como catástrofes climáticas e emergências.

Ao longo de um período de pesadas limitações financeiras a AP cumpriu o seu papel, apesar de envelhecida precocemente, desmotivada e insuficiente ou inadequadamente remunerada.

A Administração Pública e a COVID 19

A história, mesmo a mais recente, demonstra que a AP em Portugal cumpre a sua missão, tanto nos piores como nos melhores momentos, atravessando maiorias, governos, crises e instabilidades várias com elevado sentido de dever. De novo rudemente posta à prova na crise da COVID 19 ela esteve à altura das circunstâncias. Vejamos:

A crise foi inesperada e a AP não estava de todo preparada. Tinha acabado de sair de meia dúzia de anos de pesadas restrições ao seu crescimento e financiamento, sem que a recuperação estivesse terminada. A formação profissional quase havia sido paralisada ou pesadamente diminuída, o envelhecimento dos quadros admitidos nos anos setenta e oitenta do

século passado tinha esvaído a AP de pessoal experiente e competente, as substituições viram agravadas as demoras na sua execução. A opinião pública desacreditara a AP como nunca antes, gerando um movimento de atração pelo setor privado quando coincidente em tarefas, sobretudo nos serviços de prestação de cuidados de saúde, em atividades de segurança e de apoios a dependentes e idosos. Em alguns setores, como na educação, a demografia emagreceu a procura, enquanto em outros, como os cuidados a idosos e dependentes as necessidades eram ampliadas de modo imprevisto. Alguns dos melhores recursos, sobretudo jovens com elevadas qualificações, haviam saído e continuavam a dirigir-se para países da Europa do Norte e Central, à procura de melhor estatuto e mais garantida remuneração, enquanto os lugares de cuidadores informais eram crescentemente ocupados por imigrantes de África e da América Latina com baixas qualificação e retribuição. Dentro do País continuava a observar-se o lento esvaimento populacional e de recursos humanos mais qualificados do interior para o litoral.

Neste contexto complexo, uma visível falta de pensamento estratégico agravara, em vez de facilitar, as regras de recrutamento e a contratação de bens e serviços. Cativações orçamentais, nem sempre razoáveis nem bem distribuídas agravavam a gestão corrente dos serviços. Maiorias políticas escassas impossibilitavam em geral a adoção de políticas reformistas de grande fôlego e também da própria AP. Acentuava-se a tendência para manter políticas anteriores com alterações mínimas, sendo quase impossível gerar políticas públicas reformadoras.

Eis que surge, de repente, grave e vasta crise. Em estado de necessidade os decisores são forçados a adotar medidas completamente opostas às que até então haviam seguido: passaram a admitir pessoal sem regras de seleção; a adquirir dispositivos de proteção individual e equipamentos de alta necessidade sem seguimento das regras de compras públicas; tiveram que improvisar a adaptação de hospitais e outros espaços para fins totalmente diferentes dos iniciais; derrubaram barreiras orçamentais e correspondente legislação de cabimentos. De repente, o que antes eram impossível passou a ser agora urgente, indispensável e rapidamente autorizado. Como habitualmente, as autoridades que zelam pelo rigor, quando a crise passar, tenderão a dedicar muito mais atenção aos funcionários que compraram em estado de necessidade que aos açambarcadores e especuladores que vendiam a preços de agiotagem.

A crise do COVID 19 veio demonstrar que os funcionários se transformam mais facilmente em servidores públicos que em usufrutuários preguiçosos; que o pessoal do SNS do sistema público de educação, do sistema de segurança social, das autarquias, se consegue desdobrar em tarefas novas e em atividades imaginativas (rastreio ao domicílio, contacto telefónico paciente e esgotante, tele ensino, voluntariado em tarefas de risco sanitário, acompanhamento de pessoas pesadamente dependentes, apoio a famílias confinadas, transporte de alimentos) muito mais facilmente do que se poderia imaginar; o pessoal dos serviços administrativos aderiu ao teletrabalho, aprendeu a comunicar e a ensinar à distância e tornou-se apto a utilizar as tecnologias da informação e da comunicação (TIC) em futuro que se antevê incerto e exigente. O setor privado de funções coincidentes apagou-se momentaneamente.

Não houve *layoff* na AP, mas dificilmente será possível garantir aumentos salariais pretendidos, sendo ainda impossível, por agora, identificar completamente os prejuízos para a sociedade da longa paragem ou adiamento de alguns serviços públicos essenciais à população.

Reconhecemos que a AP foi rudemente posta à prova e cumpriu melhor do que se esperava. A vida do País, os serviços essenciais não pararam e as decisões essenciais, a começar pelas de mais alto nível foram sendo tomadas à medida que eram necessárias. Desta exigente experiência ficam-nos algumas interrogações:

- Até que ponto a crise pode ser aproveitada para reformar a Administração? E em que sentido?
- Que papel deve assumir a AP do futuro pare prevenir crises, organizar planos de contingência e aplicá-los, executar a autoridade consentida por lei em medidas forçosamente restritivas da liberdade de circulação, de comércio e de ação: encerramentos, confinamentos, deslocações, imobilizações, requisições?
- Que funções reguladoras devem ser reanalisadas a partir desta experiência, já que muitas delas foram impotentes ou inoperantes, permitindo que a fraude e a especulação campeassem mesmo em alturas críticas, como no caso de DPI e ventiladores.
- Como regular de forma mais ajustada o setor privado, evitando que em futuras crises ele se limite à irrelevância observada? Será que no setor da Saúde, necessitaremos de um setor privado da dimensão do atual?

- Como adequar os serviços da AP a novos valores como os da saúde e segurança coletivas, da proteção do ambiente e da prevenção do desperdício, do regresso à natureza e proteção da vida animal e, no fundo, de uma nova solidariedade social mais baseada na igualdade e menos na diferença. Como preparar futuros funcionários e seus dirigentes para estas novas tarefas? Como aproximar a AP, simultaneamente, dos cidadãos e dos decisores políticos?

Sair em Frente

Estará então tudo calmo, sem que seja sentida a necessidade de revisão, crítica, correções, alterações, reformas? Claro que não e muito continua por fazer. Enumeremos apenas alguns pontos de uma necessária postura reformadora:

- O interesse público e seus valores devem estar acima de tudo: eficácia, imparcialidade, eficiência, qualidade, sobriedade, identificação de objetivos e metas consensuais, proporcionalidade nas decisões que afetem cidadãos e empresas, direito de exercício do contraditório e probidade no desempenho;
- Nas relações com os governos a administração deve sempre valorizar a lealdade, dispensando a fidelidade, valorizar a iniciativa sobre a passividade, o serviço público sobre o interesse próprio, a ética do dever público sobre as conveniência do momento ou os interesses conjunturais;
- Na interpretação da lei e dos regulamentos a AP não pode acantonar-se na fortaleza da autoridade em que está investida. Deve sempre colocar o cidadão, as empresas e as famílias como destinatários naturais: em vez de obstaculizar, deve promover, em vez de dificultar deve procurar equilibradamente ajudar a progredir, e se tiver que proibir, impedir, vedar ou banir deve sempre explicar o racional da decisão;
- A AP tem que conhecer e investigar o seu próprio funcionamento, estudando sucessos e fragilidades para replicar os primeiros e prevenir os segundos. A investigação tem por fim gerar conhecimento e este deve começar por influenciar a própria administração, dialogando certamente com as universidades e demais centros do conhecimento, sem a elas subordinar os seus planos de investigação,

formação e ação. AP, universidades, politécnicos e centros de investigação são parceiros independentes, mas cooperantes;

- Devemos reunir e trabalhar a informação para melhorar a tomada de decisão. A informação atual, apesar de abundante, é insuficiente e pouco trabalhada para fins estratégicos, isto é, para orientar o futuro e pode bem ser melhorada;
- Temos que utilizar o planeamento de efetivos para prevenir picos de envelhecimento, de aposentações e de perdas operacionais;
- O trabalho de simplificação deve ser continuado de modo participado pelos interessados, bebendo na prática dos operacionais as soluções que a experiência recomenda;
- A valorização individual é, não apenas um direito, mas um dever da função pública, tanto inicial como ao longo da vida, devendo entender-se como dirigida a um melhor desempenho e não a mera acumulação de diplomas e títulos. Ampliar o conhecimento de cada um é obrigação indispensável para melhor servir o cidadão e as empresas;
- O progresso da digitalização não pode encontrar a recusa do funcionário, nem a passividade à espera de formação. O trabalhador do setor público tem que adotar a abertura à inovação e a disponibilidade de aprender como obrigações funcionais.

Estas medidas não constituem uma estratégia para a AP. São mero contributo para pensamento estratégico. Este nunca acontece por geração espontânea, mas sim por aproximações sucessivas. A vantagem destes temas está em forçarem-nos a pensar, a ver mais longe. Essa é por agora, a mais ambiciosa mudança de atitudes a que podemos aspirar.

COLEÇÃO ENCONTROS E DEBATES

No cumprimento da sua obrigação constitucional de debater, em pluralismo de opiniões, os grandes temas da vida económica e social do país, o CES criou esta coleção "Encontros e Debates" com vista à recolha e disponibilização da informação pertinente.

Escasseia o debate sobre estratégias organizativas da Administração Pública do futuro. É nele que se concentra este livro. Empurrado pelas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), o Estado dos últimos 15 anos lateralizou o seu enfoque para a simplificação e rapidez de procedimentos. Medidas de elevada popularidade pelo inestimável valor e tempo que acrescentaram às nossas vidas de cidadãos.

O CES, pela sua independência da administração pública, conexão direta ao Parlamento e congregação das forças económicas e sociais que geram riqueza, crescimento e emprego, está em condições de propiciar um debate na sociedade portuguesa sobre como congregar os dois valores, o do serviço ao cidadão e o do qualificado exercício das atividades que o servem. A escolha entre estes dois polos só pode ter uma direção, a do interesse público.

ISBN: 978-972-8395-71-1

9 789728 395711