

SUBSÍDIOS PARA A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Pedro Sarmento*¹

*Maria Manuela Sarmento*²

1. INTRODUÇÃO

Saber o que o cidadão comum e em especial a juventude pensa sobre a Administração Pública, nomeadamente o que se deve mudar e de que forma, é de difícil acepção.

Importa salientar que apesar da Administração Pública estar presente de um modo transversal na vida dos cidadãos, áreas há que os jovens dão mais importância, resultado da influência mais directa que estas têm nas suas vidas, tais como, a Educação, a Cultura e o Ambiente, ficando para segundo plano sectores como a Defesa ou a Justiça. Por outro lado, os jovens constituem uma fracção da população por definição heterogénea, que depende, entre outros factores, das suas vivências, do estrato social a que pertencem, do tipo de educação que partilham e da localização geográfica em que habitam.

É inevitável, como tal, que as opiniões sejam diferenciadas, fruto de preocupações distintas. No entanto, é importante que as sugestões e opiniões dos jovens sejam tidas em conta para a reforma da Administração Pública em Portugal, representando a vontade de mudança de uma fracção da população com a energia e a dinâmica, que tantas vezes falta para combater o imobilismo da pesada Administração Pública portuguesa.

¹ Gestor de Projecto na Orange Energy Consulting.

² Professora Associada com Agregação na Academia Militar. Presidente do Centro de Investigação da Academia Militar (CINAMIL).

Assim sendo, a presente investigação é a compilação de algumas ideias e propostas obtidas através de fóruns [1] e discussões de jovens com interesse e vontade de participar na reforma da Administração Pública, que necessita, de uma vez por todas, de ser posta em prática.

2. ENQUADRAMENTO

Parafraseando Correia de Campos (2003), a Administração Pública portuguesa assenta numa estrutura burocrática e centralista, sendo o objecto ideal da crítica superficial. A razão é muito simples, todos reclamam, todos exigem, todos acusam, mas no entanto, verifica-se que a culpa morre sistematicamente solteira. É este estado de desresponsabilização permanente e total, associado ao completo denegrir da sua imagem, que corrói toda a estrutura que constitui a Administração Pública portuguesa, que se tem mostrado incapaz de responder, enquanto organização, aos desafios com os quais o país se tem deparado.

Contudo, na maioria dos casos as pessoas falam dos assuntos sem conhecimento de causa, resultado antes de uma imagem negativa criada por certos sectores com particular visibilidade e influência sobre a opinião pública portuguesa. Apresentam-se dois casos, já amplamente abordados por Correia de Campos (2003):

- “A Administração Pública tem gente a mais!” - A resposta que se impõe é um “nim”. De facto, existem sectores, departamentos com pessoal em excesso, mas por outro lado, outros há com escassez evidente de recursos humanos, com especial relevo para os de maior qualificação;
- “A Administração Pública é mal paga!” - O pessoal administrativo, operário e auxiliar que, em 1996, representava cerca de 41% do total da administração central, auferiam remunerações superiores ao de categorias semelhantes no sector privado. Por outro lado, considerando a relação horário de trabalho com o vencimento e outros demais factores, como por exemplo, o número de dias de férias, conclui-se que o estado das coisas é muito benéfico para uma grande maioria dos trabalhadores da Administração Pública.

Não se pretende com isto dizer que afinal o estado das coisas é melhor do que se julga. De facto, a reforma da Administração Pública é essencial ao sucesso de Portugal no mundo e especialmente no seio europeu. É, no entanto, crucial avaliar correctamente todos os processos e funções, saber reconhecer o essencial

do acessório, identificar os departamentos que funcionam e que prestam um serviço de qualidade, daqueles que nada acrescentam a não ser custos e entropia. Na realidade todos estes assuntos anteriormente enumerados têm constituído, ao longo dos últimos anos, o tema central do debate político em que se transformou essa reforma.

Desta forma, já muitos foram os estudos executados, os diagnósticos realizados e inúmeras propostas daí advieram. Na verdade, não se pretende reinventar a roda, tenciona-se antes chamar a atenção dos jovens e cativá-los para que sejam parte da solução, na medida em que os jovens de hoje serão os homens de amanhã. Impõe-se, desta forma, uma reforma coerente, baseada numa gestão por objectivos claros e bem definidos, suportada por uma adequada estrutura tecnológica, assente numa organização onde os seus recursos humanos são o seu bem mais valioso, por forma a que haja mais valias no serviço público prestado ao beneficiário final: o cidadão, em suma, todos nós.

3. OBJECTIVOS

Os assuntos da Administração Pública já foram amplamente discutidos, devidamente escrutinados, originando algumas ações e decisões pontuais que são localmente eficazes, não representando, portanto, uma solução global de sucesso.

Preconiza-se, ao invés de uma solução ou conjunto de medidas a promover, aquilo que se pode definir como um conceito implícito de solução. Ou seja, um modelo sustentável, articulado e coerente, que objectivamente consiga implementar as mais variadas soluções defendidas pelos diversos especialistas na matéria, que nos últimos anos se têm debruçado sobre o assunto.

Trata-se, portanto, de promover e inculcar uma filosofia de qualidade e rigor. Expor um conceito estruturante conducente à Reforma da Administração Pública, que assenta em três vectores fundamentais, cuja dimensão é vertical e, também transversal:

- Sistemas e tecnologias de informação, nomeadamente a implementação do e-Government;
- Recursos humanos motivados e com formação adequada à função que desempenham;
- Imagem de marca da Administração Pública demonstrando qualidade e rapidez.

4. DESENVOLVIMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Os vectores fundamentais da gestão da mudança, que devem funcionar como pilares de uma nova Administração Pública, para que esta possa levar a cabo a sua missão, que consiste em prestar um serviço público de qualidade são seguidamente apresentados.

4.1. *Tecnologias de Informação*

A capacidade de realização de qualquer entidade depende da forma como esta se encontra estruturada. É pois essencial, a criação de um novo modelo de organização para a Administração Pública, que promova economias de escala, a desburocratização dos circuitos de decisão, a melhoria dos processos, a colaboração entre serviços, onde haja partilha de conhecimentos entre os diversos departamentos e uma correcta gestão da informação.

Consiste, muito simplesmente, em colocar o sector público entre os melhores prestadores de serviços, tendo como suporte um sistema de informação organizado em rede, integrado, centrado no cidadão, com ganhos de eficiência, de transparência e racionalização de custos, e assente numa plataforma tecnologicamente avançada.

A aplicação do conceito de *e-Government* passa pela criação de um modelo assente em dois sistemas fundamentais, designadamente o *Back Office System* e o *Public Relations System*.

- No *Back Office System* pressupõe-se a adopção de um sistema interno – *Intranet*, consistente, que inclua sub-sistemas de gestão de informação operacional e de apoio à tomada de decisão, utilizando soluções Open Source.
- O **sub-sistema operacional** terá um carácter administrativo-financeiro com capacidade para responder a todas as fases de qualquer ciclo orçamental, integrando, ainda, os sistemas de contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, para além de suportar integralmente todos os planos de contas, requisitos e mapas legais.
- O **sub-sistema interno de apoio à decisão** permitirá dois tipos de análise consubstanciada em dois modelos: o tático e o estratégico. O primeiro modelo analisará a tática centrada na aplicação de análises, simulações e relatórios, com vista ao controlo de custos e análises financeiras da organização. O segundo modelo englobará uma análise estratégica que

recorrerá à informação continuamente armazenada, por forma a permitir melhorar o processo de decisão, com base numa gestão por objectivos, sendo utilizados indicadores de avaliação estratégica e de gestão, que permitirão estabelecer pontos de referência e avisos à navegação.

Este modelo estratégico permitirá avaliar o êxito dos diferentes projectos e o desempenho dos diferentes departamentos, em função dos recursos utilizados, do cumprimento das metas previamente estabelecidas e dos benefícios obtidos, quer estes se apresentem na forma de vantagem competitiva conseguida, quer sob a égide da criação de valor tangível para o cidadão.

- **Open Source:** Soluções Open Source estão a ser largamente implementadas mundialmente, tanto por entidades públicas como privadas. Exemplos de entidades que optaram por reestruturar as suas soluções de Tecnologias de Informação (TI) em implementação de Open Source são já uma referência a nível mundial, nomeadamente: os governos Japonês, Sul Coreano, Brasileiro, Espanhol e Alemão, bem como as companhias Ford, Lufthansa, Oracle, HP, IBM, entre muitas outras entidades. O principal objectivo é reduzir custos e alargar o leque de escolha. Todas estas entidades não só implementam soluções *Open Source* (por detrimento das proprietárias), como também investem em entidades e projectos que as desenvolvam, procurando criar riqueza a nível local. Em Portugal, a penetração do *Open Source* ainda está numa fase pouco adiantada.

Para tal, a Agência para o Empreendedorismo em Portugal (AGEP) procura implementar um projecto inovador que visa promover e difundir o Open Source em Portugal. O projecto “portal whitestar” [3], baseado no projecto-piloto “servidor darkstar” [4] iniciado no Instituto Superior Técnico, procura criar um repositório nacional de Open Source. O “darkstar” é já uma referência nacional e mundial, pois o seu site tem mensalmente uma média de 630.000 hits e fornece, em média, mais de 1 TeraByte³ de software Open Source. Por outro lado, o projecto “whitestar” procura criar um leque de funcionalidades, que visam fomentar a relação programador-utilizador, através de um portal totalmente interactivo e direccionado para discussões de estratégia e inovação.

³ Equivalente a 1.650 CD-ROMs.

Uma função inerente ao *Back Office System* será a de providenciar toda a informação necessária ao *Public Relations System* para que este na sua relação com o cidadão ou beneficiário consiga prestar um serviço de reconhecida qualidade.

- **O *Public Relations System***, por sua vez inclui, três formatos, designadamente criação de portais Internet, central de compras e centros de atendimento.
 - **Criação de portais Internet:** os portais são meios de acesso dos cidadãos aos serviços locais e centrais da Administração Pública, através de uma navegação personalizada em função de perfis e comportamento dos beneficiários, com o intuito de fornecer informação cada vez mais detalhada, precisa, rápida e à medida de cada beneficiário. Quer este seja um funcionário cujas necessidades a colmatar passam pelo acesso a um conjunto alargado de informação num único local, como por exemplo informação sobre os cidadãos, informação sobre fornecedores, notícias ou informações internas dos departamentos, em que o portal funciona de forma implícita como um sistema de intranet, quer sob a *vertente de portal organizacional* em que o cidadão comum pode usufruir de um conjunto de serviços e de informação no formato self-service, permitindo-lhe adquirir produtos, procurar informação, solicitar licenças ou efectuar pagamentos.
 - **Central de compras:** esta solução online permite a optimização e automatização dos processos de aquisição de bens e serviços através da Internet com impacto na redução de custos, por efeito do processo de negociação centralizada de grandes volumes de bens, obtendo-se óbvios ganhos de economias de escala. Será, por conseguinte, um sistema capaz de maximizar a eficiência minimizando os custos operacionais e que permite uma cooperação total e global entre os organismos que constituem a Administração Pública e o seus fornecedores, conduzindo seguramente a uma maior transparência, produtividade e qualidade do serviço prestado
 - **Centros de atendimento:** os centros podem apresentar diversos formatos ou canais a partir dos quais os cidadãos podem interagir com a Administração Pública, por forma a verem os seus problemas devidamente esclarecidos e resolvidos. Estes centros de atendimento apresentarão duas formas: o assistido (balcões, call-centers, correio tradicional e e-mail) e o tipo self-service (portais de internet).

A opção por um sistema de informação como o descrito anteriormente não representa um fim em si mesmo, mas tão somente um meio que permitirá gerir com maior eficiência recursos e prestar com qualidade um serviço, que se deseja global, aos cidadãos.

4.2. *Recursos Humanos*

O segundo pilar da Administração Pública tem necessariamente de ser os seus recursos humanos. Estes têm que se assumir como agentes da mudança cultural que se advoga, pois são as pessoas que fazem as instituições. Apenas com a participação activa de todos os funcionários, implicitamente empenhados e orgulhosos do seu trabalho se consegue dinamizar a Administração Pública.

O desenvolvimento de boas práticas só pode ser conseguido com uma aposta clara nos recursos humanos e na sua auto-estima. Somente com os melhores se pode atingir o sucesso. Cativá-los terá de ser a palavra de ordem, com especial ênfase para os mais jovens cuja energia e entusiasmo natural, com que enfrentam os novos desafios, permitirá inverter a cultura até agora vigente. A filosofia que se pretende incutir assenta numa cultura de gestão por objectivos articulada com uma real definição de responsabilidades e funções, impulsionada por uma formação e valorização contínua dos recursos humanos e por mecanismos de avaliação de resultados e desempenho que objectivamente estimulem o mérito, premeiem a competência numa busca incessante da excelência.

Tendo em mente as reflexões anteriores, apontam-se agora possíveis soluções para algumas das áreas consideradas mais críticas para os mais jovens, no que concerne considerarem a Administração Pública como opção profissional.

As razões da escolha como primeira opção para uma carreira profissional vão desde ser a única opção possível, como por exemplo, magistratura ou pertencer às forças de segurança, a factores como a estabilidade e benefícios sociais. Abordam-se alguns aspectos importantes na Administração Pública enquanto entidade empregadora.

- **Processo de Recrutamento na Administração Pública:**

Uma das maiores críticas apresentadas pelos jovens é o sistema de ingresso na Administração Pública. Existe hoje em dia uma total descrença em relação aos métodos utilizados e à sua transparência. Eis algumas soluções passíveis de implementação:

- A procura de novos profissionais deverá ser feita apenas por vagas, procurando sempre recrutar e seleccionar os recursos humanos mais competentes. O número limite de admissões deve ser equilibrado com o fluxo de saídas e com o número considerado ideal para cada serviço, organismo ou sector;
 - O recrutamento e a selecção devem ser feitos com base nas habilitações e perfil demonstrado pelo candidato durante o processo de recrutamento e selecção;
 - O processo de recrutamento deverá ser centralizado num só serviço disponível na Internet. Este sítio deveria ser dividido nas diferentes áreas da Administração Pública, por exemplo, autarquias, saúde, educação, pessoal administrativo, etc., bem como por tipo de função. Ambos os “anunciantes” bem como os candidatos usariam a mesma plataforma. No caso de pessoas menos qualificadas e/ou sem acesso à Internet, os centros de emprego forneceriam ajuda e orientação usando a mesma plataforma tecnológica. Os anúncios deveriam ser claros, estipulando datas e apresentando de forma clara os resultados no final de cada processo de selecção;
 - O processo de recrutamento deverá ser internacional, ou seja, qualquer candidato dos países da União Europeia⁴, deve ter a possibilidade de concorrer em igualdade com os candidatos de nacionalidade portuguesa. A “internacionalização” dos quadros da Administração Pública levará à introdução de factores modernos e competitivos, amplamente reconhecidos pelo sector privado, tais como a diversidade, um ambiente multicultural, a inclusão e a troca de boas práticas;
 - O recrutamento deverá reflectir as necessidades em termos de longo prazo e não uma prestação de serviços sazonal, excepto em casos devidamente especificados.
- **O Perfil dos Candidatos**
- O recrutamento para a Administração Pública terá de obedecer à lógica de só serem admitidos os indivíduos que no processo de recrutamento demonstrem, não só, que têm as habilitações consideradas necessárias para o ingresso, bem como o perfil adequado. A definição do perfil do candidato

⁴ Ou outros, desde que a lei assim o permita.

deve ser explícito, tendo algumas das características que seguidamente se apresentam:

- Capacidade de análise de informação e resolução de problemas;
- Criatividade para propor soluções inovadoras;
- Capacidade para gerir situações complexas possíveis de surgir no decorrer da sua vida profissional;
- Boa análise das implicações das decisões;
- Mostrar entusiasmo e capacidade de traçar objectivos e metas mensuráveis para o próprio e para os outros;
- Mostrar perseverança e autoconfiança;
- Revelar honestidade, integridade, respeito pelos outros e valorizar outras opiniões, diferenças e culturas;
- Capacidade para motivar e ser motivado, boa capacidade de comunicação e de trabalho em equipa.

• **Relação Contratual**

Os jovens mostram-se à vontade para estar ao abrigo de um contrato individual de trabalho ao invés de um acordo colectivo de trabalho, desde que haja alteração de certas regras como a seguir se explana. Torna-se fundamental que seja possível e prática corrente a realização de contratos de trabalho individuais com vínculo à função pública e com incentivos fortes que motivem os jovens a serem eficientes e competitivos.

Vejamos, por exemplo, alguns dos pontos que deveriam estar presentes nos contratos individuais de trabalho, alguns deles adoptados em Inglaterra, e considerados como um exemplo de boas práticas:

- Quer o trabalhador, quer a entidade patronal podem cessar o respectivo contrato de trabalho sem qualquer motivo e apenas dando um período de antecedência para notificação, devidamente acordado entre ambas as partes;
- Todos os contratos devem estipular uma data obrigatória para a sua cessação, podendo ser essa data o limite do tempo estipulado pela entidade patronal como a idade de reforma (*ongoing employment*);
- No contrato deve ser explícita a disponibilidade do indivíduo para trabalhar noutra localidade ou serviço associado à entidade patronal desde que as suas funções e/ou habilitações permitam;

- Os contratos individuais de trabalho devem conter toda a informação relativamente a dias de férias concedidos, pensão, ausências por motivo de doença, horas de trabalho, código de conduta e regras disciplinares, salário com que se inicia o contrato e a periodicidade da sua revisão, bem como a afirmação explícita de que o contrato individual não está sujeito a nenhum acordo colectivo de trabalho.

Uma relação contratual deste tipo implica que ambas as partes devem estar permanentemente satisfeitas com a relação contratual que os liga. Em vez de se considerar este tipo de situação como precária, tal deve ser visto como uma situação positiva e que promove uma constante revisão e actualização entre ambas as partes.

Este tipo de situação premeia os trabalhadores competentes mantendo-os em funções e motivando a entidade patronal a premiá-los, oferecendo condições remuneratórias e benefícios sociais atractivos, tendo como consequência a manutenção dos recursos humanos mais qualificados para o exercício das funções que lhe são conferidas.

- **Os Modelos de Avaliação de Desempenho e Progressão na Carreira**

Os jovens em geral têm uma ideia negativa quanto à avaliação e progressão na Administração Pública. A avaliação não pode ser um tabu na função pública e deve distinguir os trabalhadores que melhor executam as suas tarefas. A introdução de um Plano de Desenvolvimento Pessoal, acordado entre cada trabalhador e o seu chefe directo, deve permitir uma avaliação justa e consequente em matéria de progressão na carreira. Este sistema deve dividir-se em três áreas:

- **Objectivos e metas a atingir:** os objectivos de cada funcionário da Administração Pública devem estar de acordo com os objectivos definidos anualmente por e para cada serviço, departamento e organismo. Os objectivos devem ser específicos, mensuráveis, capazes de alcançar, relevantes e com prazos de execução definidos. Cada objectivo e/ou meta a atingir pode ser sub-dividido, caso sejam muito gerais. Isso permitirá que a avaliação seja mais fácil de realizar. Os objectivos propostos por cada funcionário devem ser acordados pela chefia.
- **Objectivos individuais:** cada funcionário deve ter vontade de traçar objectivos individuais para o seu próprio desenvolvimento enquanto profissional. Estes objectivos podem estar ou não directamente relacionados

com os objectivos do serviço onde se insere, pois podem ser de longo prazo. Cada funcionário deve ser capaz de identificar as áreas que considera necessitar de melhorar, como por exemplo conhecimentos técnicos, capacidade de liderança e eficiência, assim como ter em conta o que vai precisar para atingir tais objectivos. Estes planos devem ser acordados com a chefia assim como as datas para a formação e os apoios em termos de tempo para estudo.

- **Sumário de desempenho:** todos os anos o Plano de Desenvolvimento Pessoal deve servir de base para a avaliação de cada funcionário, devendo haver discussões « cara a cara », entre quem avalia e quem é avaliado. Este sumário deve conter informação sobre o cumprimento das metas acordadas um ano antes. Ambas as partes: “avaliado” e “avaliador” devem procurar outras opiniões, bem como deve também ser registado o tipo de comportamento demonstrado para o cumprimento das metas identificadas no Plano de Desenvolvimento Pessoal. Devem também ser identificadas os pontos fortes do indivíduo e quais as áreas que carecem de desenvolvimento. O objectivo final é haver acordo entre o “avaliado” e o “avaliador” sobre o conteúdo deste campo.

Este sistema simples e de formato igual para cada funcionário permite avaliar o desempenho contra os objectivos e metas traçadas, bem como comportamentos e atitudes. O Plano de Desenvolvimento Pessoal e a avaliação devem permitir fazer um ranking entre os funcionários de um serviço ou equipa e premiá-los consoante a posição obtida usando para tal uma distribuição forçada.

Por exemplo, assumindo uma escala de Likert de 1 a 4 [1 - Muito Bom, 2 - Bom, 3 - Suficiente, 4 - Insuficiente] é expectável que esta seja uma curva normal ou quasi-normal, não podendo haver mais de 25% classificados como Muito Bom. Cada funcionário não deverá estar numa situação de “Suficiente” por mais de dois anos consecutivos, sob pena de ser alvo de avaliação extraordinária para se conhecer a justificação da sua desmotivação. Os aumentos salariais e os prémios devem ser diferenciados e estar indexados às respectivas avaliações. É, pois, fundamental que as novas gerações que desejem ingressar e fazer carreira na Administração Pública não o façam por questões de estabilidade devido à protecção das leis gerais do trabalho. A Administração Pública deve ser vista pelos jovens como qualquer outra entidade empregadora com características atractivas, sendo moderna, competitiva, em constante formação e, sobretudo, com um plano de carreira bem estruturado e dignificante.

4.3. *Imagem de Marca*

O terceiro vector da nova Administração Pública é, acima de tudo, uma nova postura. Mais do que alterações legislativas, impõem-se **mudanças de mentalidade** que produzam formas diferentes de actuar. O objectivo principal é uma **cultura de serviço** apostada na qualidade total do que é oferecido como produto final. Com a criação de uma imagem de marca "Administração Pública", pretende-se que o seu reconhecimento seja idêntico a outras marcas de renome do sector privado, de que são exemplos a IBM, a FORD, a SONAE, a SIEMENS e a Mateus Rosé, entre outras.

O conceito da criação da marca "Administração Pública" assume uma dimensão estratégica, não só como forma de prestigiar a missão da Administração Pública, mas também como forma de cativar os melhores recursos humanos para levar a cabo as estratégias e os objectivos a que a se propõe, nos diferentes sectores de actividade.

O posicionamento e consolidação da marca implica uma implementação local e global. Deve apostar-se na diferenciação qualitativa do serviço e nos benefícios que esses serviços prestam ao cidadão, para que cada organismo/departamento/ serviço público tenha uma identidade própria dentro da estrutura global em que se insere.

De facto, deve-se sempre ter em mente que uma imagem de qualidade está intimamente ligada à imagem de Portugal. Consequentemente haverá mais valias em termos endógenos (aumento da produtividade) e exógenos (aumento do comércio externo), que se traduzirão num aumento do Produto Interno Bruto do nosso país, pois haverá diminuição da despesa. Esta despesa advém do facto de serem necessários menos funcionários públicos para fazer o mesmo trabalho e também diminuirão os trabalhos encomendados às empresas, que passarão a ser feitos pelos próprios funcionários da Administração Pública.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGEPE, “<http://www.agepe.pt/docs/1cnap.pdf>”.
2. Correia de Campos, António “Reforma da Administração Pública”, in *Reformar Portugal - 17 Estratégias de Mudança*, Oficina do Livro, Janeiro de 2003.
3. AGEPE, “<http://www.agepe.pt/docs/whitestar.pdf>”.
4. AGEPE, “<http://www.agepe.pt/docs/darkstar.pdf>”.