

A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

1 – Introdução

Falar de reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril de 1974. Até então, as iniciativas de reforma foram esporádicas, algumas sem consequências visíveis. Pode-se mesmo afirmar que a grande reforma administrativa realizada antes do regime democrático ocorreu em 1935, a qual incidiu fundamentalmente sobre as questões do pessoal. Só na década de sessenta é que se esboçou novamente uma tentativa reformadora, enquadrada nos planos de desenvolvimento elaborados na altura, mas sem grande êxito. Apesar dos vários estudos, diagnósticos e propostas de reforma a forte resistência à mudança impediu a implementação da reforma (ARAÚJO, 2002). É com o advento da democracia que surge um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública que se pretendia para o país só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta.

Nesta comunicação faz-se uma breve resenha da reforma administrativa e analisam-se as tendências da gestão pública em Portugal. A análise incidirá especialmente sobre a reforma da função pública e a evolução do modelo de gestão pública.

2 – Perspectiva da Evolução da Reforma

O movimento de reforma que ocorreu na Administração Pública portuguesa nos finais da década de 70, foi confrontado com uma situação e um

contexto distintivo daquele que caracterizava os países da OCDE. No período em que a generalidade dos países da OCDE adoptavam medidas de reforma que visavam a redução da intervenção do estado e, em particular, o desmantelamento do modelo de Estado social, em Portugal só se começa a construir e a consolidar este modelo de Estado na década de 70. As funções do Estado social, nomeadamente a saúde, a segurança social, a educação e a habitação, eram incipientes ou não abrangiam a totalidade da população. A previdência social e a acção social resultavam fundamentalmente da dinâmica sectorial, de iniciativa das estruturas corporativas ou de instituições sem fins lucrativos, limitando-se o Estado a regular e a fiscalizar o seu funcionamento (ARAÚJO, 1999). O movimento reformador associado à construção do Estado social originou algumas tensões no sistema político administrativo. Procurou-se desenvolver e alargar as funções do Estado passando este a assumir funções que eram desenvolvidas por estruturas não governamentais. Foi criado um sistema universal de saúde, desenvolveu-se o sistema educativo, alargaram-se os benefícios da segurança social a toda a população e implementaram-se novas políticas sociais. Mas, o alargamento das funções do Estado ocorre sem a necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema.

Por outro lado, em resultado do processo de descolonização, foi necessário reintegrar cerca de 49000 funcionários públicos, que representavam na altura cerca de 13,3% do pessoal da função pública. Como consequência assistiu-se ao crescimento da despesa pública e ao aumento da dimensão da Administração Pública. O total de funcionários da Administração Pública Portuguesa em 1979 era de 372 086, em 1989 o número de funcionários passou para 482 368, em 1999 este número aumentou para 716 418 funcionários. Em vinte anos o número de funcionários duplicou (ROCHA, 2001).

Até à década de 80, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais de modernização. Não houve grandes mudanças no funcionamento do sistema administrativo e as iniciativas de reforma geralmente enfatizavam a desburocratização, mas ficavam muito aquém daquilo que o país necessitava. A instabilidade política que se vivia na altura, com governos minoritários ou de curta permanência no

poder, a ausência de uma abordagem de reforma coerente e a falta de uma liderança forte condicionou a implementação dos vários planos elaborados para o efeito (ARAÚJO, 2002). Segundo a OCDE (1996) a estratégia de reforma adoptada tinha como base um modelo centralizado e global de reforma, procurando uma abordagem compreensiva, limitando o sucesso das iniciativas de reforma. Destacam-se, contudo, nesta altura a institucionalização do poder local, que passa a dispor de órgãos eleitos e de competências próprias, as mudanças no estatuto de pessoal, que passa a contemplar um sistema transparente de recrutamento e de um sistema de carreiras, a definição de um estatuto para o pessoal dirigente e a criação de duas estruturas de formação de pessoal. Uma estrutura para a formação de pessoal da Administração Central, o Instituto Nacional de Administração (INA), a outra para a formação de pessoal da Administração Local, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (ROCHA, 2001). Tratou-se de uma fase de ajustamento estrutural na qual se procurou alinhar o sistema administrativo e a sua estrutura aos novos objectivos e políticas públicas.

2.1 – A Gestão Pública Como Centro da Reforma

A partir de meados da década de oitenta assiste-se a uma inflexão na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de iniciativas de reforma que consubstanciam características para uma mudança de paradigma da Administração Pública. O comprometimento político ao mais alto nível com a mudança, a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da OCDE e o papel desempenhado pela estrutura de missão responsável pela dinamização da reforma administrativa, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), foram determinantes para a introdução do modelo gestor na Administração Pública.

O modelo tradicional de Administração foi questionado emergindo uma nova orientação que colocou os cidadãos no centro da reforma através de um vasto programa de modernização para reduzir as formalidades e aumentar a transparência administrativa (ARAÚJO, 1993). A reforma orientava-se por três objectivos principais: a) melhorar a relação entre a Administração e os

cidadãos; b) reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas, c) melhorar a formação dos funcionários públicos (CORTE-REAL, 1990). Numa primeira fase, de acordo com a OCDE (1996), há uma preocupação com a privatização e a desburocratização e, posteriormente, com a qualidade nos serviços públicos. Nesta fase, podemos identificar quatro características fundamentais da matriz gestionária: a) a orientação para os resultados e clientes, b) o esforço para mudar os valores e atitudes, c) a qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho e d) a preocupação com o pragmatismo. Há uma preocupação em reduzir os custos, quer pela desburocratização quer pela desintervenção do Estado. Este período, que coincidiu com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, foi fértil em iniciativas de reforma.

O paradigma gestor tem dominado as iniciativas de reforma contendo, a partir de 1995, com os governos socialistas, para além da influência deste paradigma verificou-se uma forte influência das ideias da denominada 'Terceira Via'. As preocupações com a qualidade dos serviços públicos, a relação administração/cidadãos, a adopção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos e a procura de maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas foram algumas iniciativas desenvolvidas que procuraram dar uma nova ênfase à reforma. É neste período que se verifica um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado, em particular as parcerias com o denominado terceiro sector para a implementação das políticas sociais. A implementação do Programa da Rede Social é um bom exemplo deste modelo de parceria. A Rede Social consiste num modelo de trabalho em colaboração com o objectivo de resolver problemas sociais nos territórios locais. Trata-se de uma plataforma de planeamento e coordenação da intervenção social agrupando diferentes parceiros com responsabilidade ou experiência de trabalho na área social: as autarquias locais, os serviços públicos locais e as organizações particulares sem fins lucrativos.

2.2 – O Regresso da Ortodoxia da Gestão

Com o actual governo de coligação, as reformas estão a ser orientadas por pressões de natureza económica e financeira, em virtude da crise económica que o país atravessa. A procura da economia e eficiência na utilização dos recursos financeiros do estado ditou uma política de cortes orçamentais, idêntica àquela que ocorreu noutros países ocidentais nos finais da década de 70. Os cortes orçamentais estão a criar fortes pressões no funcionamento dos serviços públicos e no investimento público, pressionando a economia e a adopção de uma gestão eficiente dos recursos mas, em alguns casos, tem conduzido a situações de grande dificuldades de gestão e mesmo dificuldades no funcionamento de alguns serviços públicos. Esta política de contenção da despesa pública está a ser acompanhada pela racionalização das actividades do Estado que teve início com a reforma do Sistema Nacional de Saúde, alargando-se a outras áreas nomeadamente a educação e a segurança social. O programa de reforma em curso compreende um conjunto de medidas legislativas a implementar em três fases que definem um modelo claramente gestor e que estabelece os seguintes eixos prioritários (RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 53/2004):

- ✓ A organização do Estado e da Administração Pública – clarificando as funções essenciais do Estado de acordo com a máxima “Menos Estado, melhor Estado” e adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis;
- ✓ A liderança e a responsabilização – introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a gestão por objectivos.
- ✓ O mérito e a qualificação – promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública

De acordo com as intenções do Governo a reforma visa, entre outros objectivos gerais, aumentar a qualidade dos serviços públicos e orientar os serviços públicos para os resultados. Assim, a gestão por objectivo surge como a principal matriz de mudança da Administração procurando ligar os objectivos e resultados. Como instrumento da gestão por objectivos está a ser implementado um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) que procura avaliar de forma integrada os funcionários, os dirigentes e os serviços (LEI nº 10/2004). Esta matriz introduz novas práticas de gestão e procura induzir uma cultura de mérito e de avaliação de resultados (XV GOVERNO CONSTITUCIONAL, 2003) direccionando as pressões de reforma sobre os funcionários e a gestão dos serviços públicos.

3 - O Desafio da Mudança dos Recursos Humanos

O modelo estatutário da Função Pública, o excesso de garantias dos funcionários, e a rigidez dos instrumentos disponíveis, tem colocado dificuldades na gestão dos recursos humanos nomeadamente no que concerne à aplicação de novos instrumentos, como a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas. O modelo de gestão de pessoal caracteriza-se pela aplicação legalista de procedimentos de natureza administrativo-normativa sem grandes preocupações de natureza gestionária, o que limita a tomada de decisões estratégicas sobre pessoal.

Na primeira fase do movimento de reforma, e como já foi referido atrás, houve a preocupação de introduzir um conjunto de reformas na função pública que “dignificassem o emprego público”. Foram vários os diplomas que introduziram mudanças no sistema de carreira, nos métodos e procedimentos de recrutamento, no sistema retributivo e na promoção da mobilidade de pessoal. Estas medidas foram importantes na racionalização do sistema de pessoal e representaram um avanço relativamente ao modelo anterior. No

entanto, as carreiras mantiveram-se praticamente como o único instrumento de gestão de pessoal o que, segundo Rocha (2001), impede uma articulação entre a gestão de recursos humanos e os objectivos da modernização administrativa.

A necessidade de flexibilizar a gestão de pessoal na Administração Pública está na origem da introdução do regime do contrato individual de trabalho, o qual adopta regras de direito comum à Administração Pública (LEI nº 23/2004), e procura ser uma alternativa ao regime da função pública. Esta modalidade de emprego, que não se aplica às actividades que impliquem o exercício de poderes de autoridade ou o exercício de poderes de soberania, permite a contratação através de um processo recrutamento e selecção transparente e simplificado, garantindo os princípios da publicitação e da imparcialidade. Existem três modalidades de contratação: contrato por termo indeterminado, contrato de trabalho a termo certo e contrato de trabalho a termo incerto. O recurso a cada uma destas modalidades de contratação obedece a um conjunto de requisitos e limitações estabelecidas na lei e que visam disciplinar o recurso a este instrumento de gestão.

A aproximação ao regime de emprego do sector privado abre oportunidades para introduzir novos mecanismos de gestão, nomeadamente maior responsabilização dos dirigentes e a introdução de uma cultura gestionária, enquadrando-se no espírito da reforma em curso, Estas mudanças estão a ser acompanhadas pela introdução de um novo modelo de avaliação e pela procura de estruturas organizacionais dotadas de mais autonomia, nomeadamente com o recurso à criação de Institutos Públicos, assumindo esta opção uma orientação estratégica de modernização da estrutura da Administração Pública. A título de exemplo, o número de Institutos Públicos cresceu cerca de 343% em 15 anos. Em 1985, período em que teve início a reforma de orientação gestionária, existiam 22 Institutos Públicos e no ano 2000 este número ascendia a 328 Institutos Públicos (ARAÚJO, 2002a).

3.1 - A Formação dos Funcionários

As qualificações dos funcionários e a sua formação têm sido outro vector importante de intervenção dos governos. A qualificação dos funcionários tem

sido uma preocupação em virtude da necessidade de dotar Administração Pública de funcionários e quadros qualificados. Na verdade, em 1979 a percentagem de funcionários com escolaridade até 9 anos era de 64%, dos quais 6% não tinham escolaridade. Somente 13,7% dos funcionários possuíam formação superior ou pós graduada (CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA, 1987). Em 1999 estes valores alteraram-se significativamente. A percentagem de funcionários com escolaridade até 9 anos baixa para metade (cerca de 32%), destes cerca de 1,5% não possuem escolaridade. A percentagem de funcionários com formação superior ou pós graduada aumenta para 26,7%. Os restantes funcionários têm escolaridade superior a 10 anos (INSTITUTO DE GESTÃO DA BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, (2001).

Por outro lado, a formação com carácter profissionalizante teve grande desenvolvimento com a criação do Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), que têm contribuído para a formação dos funcionários através de cursos de formação de curta duração. O INA, para além dos cursos de formação de curta duração, também oferece cursos de estudos avançados em gestão pública e cursos de alta direcção. Estes cursos tem uma matriz claramente gestionária visando dotar os quadros da Administração Pública de competências gestionárias e formar uma elite com uma cultura orientada para a gestão. Alterações recentes ao estatuto dos dirigentes, obrigam à formação profissional de todos os dirigentes pela frequência de um Seminário de Alta Direcção e condiciona a nomeação de dirigentes intermédios (Director de Serviços e Chefe de Divisão) ao aproveitamento de curso específico (Lei 2/2004). Trata-se de um modelo que se aproxima do modelo francês da École Nationale d'Administration e que está a criar uma elite de altos funcionários. Estas medidas que introduzem alterações qualitativas importantes na função pública são uma fonte importante de mudança cultural cujos resultados se farão sentir no futuro.

4 - Conclusão

O percurso da reforma Administração Pública em Portugal seguiu, nas últimas décadas, um percurso idêntico àquele que se verificou noutros países da OCDE, pelo menos no que respeita ao conteúdo de muitas das propostas de reforma. Apesar das indefinições iniciais a partir da década de 80 a estratégia de reforma assume uma orientação de mudança centrada no paradigma gestor e que tem perdurado nas propostas de reforma apresentadas. A opção pelo modelo de gestão por objectivos é um sinal da orientação da reforma administrativa.

Bibliografia

- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (1993) *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Braga: Universidade do Minho.
- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (2002) *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.
- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (2002a) "NPM and the Change in Portuguese Central Government" *International Public Management Journal*, Vo. 5, Nº 3, pp. 223-236.
- CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA (1987), *Administração: factos e números*, Lisboa: Secretaria de Estado do Orçamento.
- CORTE-REAL, ISABEL (1990) "Sessão de Encerramento" em SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, *1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa*, Lisboa, pp. 151-158.
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2004), *Perfil da Administração Pública*, Lisboa.

INSTITUTO DE GESTÃO DA BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2001), *A Administração Pública em números: 2º
Recenseamento Geral da Administração Pública - Síntese* Lisboa: Ministério da
Reforma do Estado e da Administração Pública.

LEI nº 2/2004 de 15 de Janeiro de 2004.

LEI nº 10/2004 de 22 de Março de 2004

LEI nº 23/2004 de 22 de Junho de 2004

OCDE (1996) *Putting Citizens First: Portuguese experience in Public Management
Reform*, Ocaasional papers PUMA nº 13, Paris:

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 53/2004 de 21 de Abril.

ROCHA, JOSÉ ANTÓNIO OLIVEIRA (2001) *Gestão Pública e Modernização
Administrativa*, Oeiras: Instituto nacional de Administração.

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL, 2003, “Linhas de Orientação para a Reforma da
Administração Pública”.Lisboa.[documento retirado do site:
<http://www.governo.gov.pt/orientacaoreformaAP.pdf>, em 03/09/01].

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.