

A EUROPA E AS ADMINISTRAÇÕES EM TEMPOS DE CRISE

A função pública no orçamento de Estado 2012



por **ISABEL CORTE-REAL**

EX SECRETÁRIA DE ESTADO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (88/95)
E EX DIRECTORA GERAL DO INSTITUTO EUROPEU DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MAASTRICHT (1996/2000)

Tive oportunidade de encerrar os trabalhos do Seminário organizado pelo TE «A Europa e as Administrações em tempo de crise», que se realizou nos dias 17/18 de Novembro de 2011. O Seminário contou com participações destacadas, nacionais e internacionais e proporcionou uma reflexão séria sobre questões tão prementes no quadro actual, quanto ao futuro que se prevê e se deseja para a Administração Pública portuguesa. O contexto em que se realizou o Seminário foi de perplexidade face à dureza das medidas previstas para a função pública no orçamento de Estado 2012.

Apresentei no Encerramento uma visão pessoal sobre a Administração Pública portuguesa e sobre caminhos de solução para o futuro. É/foi, porventura demasiada a minha ambição: o momento que se vive no mundo arrasa qualquer pretensão de visionar o futuro com segurança. A ideia que abordo é assim por natureza modesta, tentativa e não espectacular. Por outro lado não deixo de confessar o meu desencanto quanto a medidas que se vão aplicar – introdutoras do meu ponto de vista de iniquidade na sociedade portuguesa, – por tratarem diferentemente grupos públicos e privados.

Alertei no passado para o desacerto do que se estava a fazer na função pública: apelidei a reforma encetada de atracção do abismo e a Administração que dela resultou, numa administração à deriva. Disse do enorme volume de aposentações ocorridas – cerca de 150 000 desde 2005 – e da ausência de políticas e práticas que tivessem aproveitado essa oportunidade histórica de redução substancial de efectivos da Administração sem conflitos; denunciei a política de remunerações aparentemente penalizadora para um terço da Administração – de regime geral – deixando sem efectivo controlo os grupos especiais, que constituem cerca de dois terços e que hoje se confirma continuarem a motivar aumento de despesa; afirmei que o PRACE era irrealista, levando a soluções que destabilizaram e destruíram o espírito de serviço público, sem contrapartida de efectiva redução da despesa; disse que política de excessiva criação de institutos e Empresas Públicas do Estado (EPEs), em domínios de competência da administração directa do Estado, levaria a descontrolo orçamental; afirmei que se desaproveitavam recursos públicos em favor de

consultadorias e contratação de serviços, com sacrifício do processo de isenção e imparcialidade que deve apoiar o processo de decisão das políticas públicas e também resultando em duplicação de despesa; alertei para a gestão desastrosa do sistema de gestão de recursos humanos, muito confuso, que deixa grande discricionariedade a gestores politizados, em detrimento dos princípios da legalidade, razão pela qual também se torna difícil controlar a despesa; nunca deixei de alertar para politização de cargos sobretudo dirigentes, com prejuízo dos princípios de imparcialidade e mérito.

Penso que o que então afirmei continua a ter oportunidade, sobretudo porque já se pode avaliar o impacto do novo regime de função pública, introduzido em 2007/2008: está hoje provado que até 2011 os efectivos não diminuíram e a despesa com o pessoal não se reduziu como desejado. Quer dizer: sem contar com outras ineficiências, os objectivos de redução da despesa, pretexto das mudanças introduzidas, não foram alcançados.

Fui – quase – uma voz solitária nestas questões, que não mereceram do meu ponto de vista suficiente atenção do Parlamento e da sociedade, que reclamou sempre mais imediatismo das medidas tomadas e maior penalização do serviço público: foi-se destruindo um sistema de administração e descredibilizando a função pública e o serviço público, sem que se tenha aprofundado qualquer debate sobre visão alternativa.

Porém o que está feito está feito: há agora que encontrar uma forma de desbravar caminho e mobilizar todos os portugueses para o necessário processo de refundação da nossa Administração, porventura da nossa sociedade.

Feita esta breve introdução, registo neste documento o meu olhar pessoal sobre os temas que considero deverem merecer atenção futura:

I. Europa: Crença na integração Europeia.

No decurso da minha vida profissional adquiri a convicção de que a minha experiência em Portugal e na Europa me tornava cada vez mais portuguesa e mais europeia. Não que o processo de integração europeia seja simples ou linear. É do meu ponto de vista o processo de governação colectiva mais desafiador e inovador de que há memória.

Baseia-se não na força, mas naquilo



que os povos e as nações querem voluntariamente por em comum, e que não é pouco, pois é afinal intrínseco à sua identidade, cultura e tradição: concedem voluntariamente parte da sua soberania.

Nada tem a ver com os processos de conquista, guerra e dominação que levaram à criação no passado de grandes territórios políticos. Nasce da necessidade da paz e do consenso, contrariando uma experiência europeia de guerras de séculos.

É, de alguma forma, utópico, mas tem a singularidade da utopia ter funcionado durante várias décadas.

É assim que olho para o processo europeu: com enorme humildade e respeito pela sua singularidade e complexidade. Nada é simples na Europa. As soluções encontradas são complexas e sempre tentativas e exploratórias. No entanto nestes mais de 50 anos, os povos na Europa têm decidido em conjunto, em função de um interesse europeu comum, aprofundando-se o processo de integração. O processo é diferente de um processo de intergovernamentalização, em que os governos nacionais decidem em conjunto, mas em função dos interesses nacionais.

Olha-se hoje para a Europa e esta parece ser representada por dois países: a França e a Alemanha. Não foi essa a experiência do passado.

A integração europeia e as suas inerentes receitas de consolidação das instituições e aprofundamento do processo de decisão europeu, com destaque para o papel de charneira e de iniciativa da Comissão Europeia, não são, não podem ser, olhados com esperança excessiva. Porém, com alguma segurança: afinal os resultados já alcançados pela integração tiveram grande significado para o progresso da Europa e dos Estados Membros, para o avanço da Europa, e para e os seus ideais no mundo de que nos orgulhamos como cidadãos europeus e portugueses.

É pois uma ferramenta que parece devemos guardar e prezar neste pequeno arsenal dos instrumentos de que dispomos para fazer face á crescente complexidade do mundo actual.

II. Concertação e diálogo. Nestes momentos tão complexos da vida europeia e nacional julgo da maior importância identificar o que nos une como portugueses e funcionários ao serviço do público e não

o que nos separa, designadamente em matéria de gestão pública e reforma da Administração. Se queremos ultrapassar o nosso novo cabo das tormentas e transformá-lo em cabo da boa esperança é necessária uma motivação nacional, uma identificação daquilo que nos une e que nos motivou em outros momentos muito difíceis da nossa história, para ultrapassarmos e darmos sentido aos sacrifícios com que nos defrontamos.

Apostar naquilo que nos une e não no que nos divide, parece-me ser a linha mágica que temos de traçar em conjunto e em concertação para os caminhos de futuro da nossa Administração e da nossa sociedade.

Este é o processo que a Democracia, que tanto prezamos, nos oferece, através do permanente diálogo com os Cidadãos, com os Partidos políticos, com os Sindicatos e com os Parceiros sociais.

III. Necessidade absoluta de construção de uma plataforma comum sobre a visão da AP que não divida os portugueses. Interessa a todos, ao Parlamento, Partidos políticos, Governo, Parceiros



SE QUEREMOS
ULTRAPASSAR O
NOSSO NOVO CABO
DAS TORMENTAS E
TRANSFORMÁ-LO
EM CABO DA BOA
ESPERANÇA É NECESSÁRIA
UMA MOTIVAÇÃO
NACIONAL, UMA
IDENTIFICAÇÃO
DAQUILO QUE NOS UNE
E QUE NOS MOTIVOU
EM OUTROS MOMENTOS
MUITO DIFÍCEIS DA
NOSSA HISTÓRIA, PARA
ULTRAPASSARMOS E
DARMOS SENTIDO AOS
SACRIFÍCIOS COM QUE
NOS DEFRONTAMOS.

sociais, Sindicatos e aos cidadãos partilharem uma mesma visão de serviço público, ao serviço dos cidadãos e da sociedade, que os cidadãos, como contribuintes e primeiros interessados na qualidade do serviço, possam suportar. A sua eficiência é essencial para o desenvolvimento. A Administração deve - tem de ser - parte das soluções e não dos problemas de Portugal.

Sem por de pé uma visão estratégica e institucional do que se espera da Administração e do serviço público, a Administração continuará à deriva, parecendo-me difícil, senão impossível, conduzir diálogo e negociação de forma construtiva, num momento em que todos nos deveríamos mobilizar para ultrapassar tempos tão difíceis.

Atrevo-me pois a afirmar que do Seminário do STE seria bem-vinda uma proposta ao Governo de constituição de um grupo de reflexão, formado por personalidades que merecessem respeito generalizado dos Cidadãos, Administração e Poder, dos Parceiros sociais e dos Sindicatos, que em prazo curto apresentasse ao Poder Político um conjunto de princípios básicos do que poderá ser o eixo de uma futura Administração ao serviço do público, em contexto de crise. E refiro-me a princípios básicos, susceptíveis de serem traduzidos em políticas e práticas concretas e concretizáveis e não abstracções, com as quais todos estão de acordo, mas que depois são difíceis de operacionalizar.

Sem que tal seja feito julgo que o diálogo social não será mais do que um contínuo medir de forças, em que uns ganham e outros perdem, sem consistência, com muitas pontas e poucos laços, sem se saber para onde se caminha.

A circunstancia de se antever que nos próximos dois anos tudo estará congelado no sistema de função pública - circunstância rara na gestão dos recursos humanos - é um constrangimento, mas também oferece uma oportunidade de acalmia e de serenidade, diria que de ouro, para a reflexão proposta.

O que acabo de propor é uma abordagem de método. Atrevo-me porém a avançar nos números seguintes com alguma visão de conteúdo. Quais as áreas-chave que à partida me parecem reunir consenso e que possam ser o eixo estruturante e de partida para a refundação da administração Pública?



Europa

IV. Uma Administração pautada pela legalidade e pela imparcialidade. Um novo ciclo de reforma deve, do meu ponto de vista, ter presente uma visão da Administração ao serviço do cidadão e sociedade, pautada pela legalidade, imparcialidade e pela ética - que o mercado não tem nem pode assegurar -, da continuidade do serviço, quando há rotação democrática do poder; estes valores estão no coração do serviço público e são eles que marcam a diferença entre gestão pública, exigível pelo regime democrático, e gestão privada, motivada pelo lucro. Se tal não for feito corre-se o risco de desmembrar definitivamente a Administração Pública.

No essencial importa uma postura de bom senso quanto ao papel do Estado, que tem de saber respeitar e impulsionar o talento empreendedor dos portugueses e das empresas, que tem de saber retirar-se onde a sociedade e economia avança, mas que não deve demitir-se das suas missões essenciais, que não são exclusivamente controladoras ou policiais. O Estado e a administração têm um papel não substituível na garantia da legalidade, isenção e imparcialidade, bem como na regulação, que não é feita pelo mercado. Têm ainda uma missão fulcral nas áreas sociais - cujo funcionamento é determinante para o processo de desenvolvimento - sobretudo em relação aos mais desprotegidos e carenciados.

V. Dirigentes íntegros e competentes: uma gestão confiada aos melhores da sociedade portuguesa. Uma nova Administração exige uma alta função pública e uma função dirigente competente, motivada, íntegra, isenta e imbuída de espírito de missão, acabando-se em definitivo com o ciclo de nomeações exclusivamente políticas. E este princípio deveria ser aplicável não só à Administração, mas também a todas as empresas em que o Estado interfere.

Sem que tal seja feito, difícil será combater compadrio e corrupção. Efetivamente a nomeação de altos cargos públicos deveria merecer privilegiada atenção dos poderes públicos e ser escrutinada por mecanismos que assegurem competência e idoneidade.

De facto os dirigentes são autores de decisões essenciais na actividade administrativa que exigem confiança: devem ser os depositários da memória da Ad-

ministração, essencial para o processo de decisão; têm enorme responsabilidade pela informação correcta e imparcial em decisões fulcrais, têm de ser garante de continuidade da prestação de serviços. Nunca será demais a atenção que se der à sua escolha e nomeação.

Futuros dirigentes, competentes e imparciais, tornam as reformas viáveis e sustentáveis: raramente as reformas puramente legais produzem, por si, resultados. Tenho uma crença profunda, baseada na minha própria experiência, nas abordagens incrementais de reforma: «vender» a necessidade de reformas, postas em prática por dirigentes capazes é quase o único caminho de mudança sustentável e consistente. Para tal importaria também credibilizar os cargos públicos na sociedade e Administração. Acredito também que a descentralização de decisões é necessária para maior eficiência. Tudo isto torna fulcral a questão dos dirigentes capazes e competentes.

VI. Reforçar o quadro legal de carreiras e remunerações, eliminando discriminações. Terminar com a actual discricionariedade, das decisões dos dirigentes é também necessário. Nos termos das novas leis os dirigentes de hoje decidem tudo, ou quase tudo, em relação à vida dos funcionários: a sua necessidade ou redundância - ou seja o seu emprego ou desemprego -, as habilitações exigíveis, as remunerações, a avaliação de desempenho, as promoções. Por exemplo, os subordinados licenciados nada podem esperar da sua vida profissional senão os 120 anos de carreira que a lei lhes garante. Para que assim não seja dependem em absoluto da decisão dos dirigentes em matérias fulcrais para sua vida e subsistência.

É assim que a politização dos cargos e o princípio da independência está hoje ferido de morte na função pública, não só para os dirigentes mas para todos os funcionários. É certo que quem dirige deverá ter autonomia de decisão. Só que a politização dos cargos não gera confiança nas decisões dos dirigentes.

Em regime democrático é desejável que a lei balize de forma mais estreita os actuais poderes de decisão que de outra forma podem conduzir a resultados infelizes e perturbadores da transparência dos serviços públicos. Reforçar o quadro legal e definir as balizas das carreiras e

remunerações da administração é essencial para refundar o serviço público.

VII. Reforçar competências das organizações de acompanhamento e controlo. Assistiu-se, nos últimos anos a dois fenómenos do meu ponto de vista contraditórios: o anúncio de criação de novos órgãos de controlo da gestão pública, como conselhos de alto nível, e ao mesmo tempo uma desatenção aos alertas lançados por órgãos de controlo, quanto aos erros encontrados na realização de despesa, designadamente o Tribunal de Contas. E no entanto os erros ocorreram, no descontrolo de remunerações, recrutamentos, prestações de serviço, parcerias etc. ...

É, do meu ponto de vista absolutamente necessário, - mais do que criar novos órgãos, - dar atenção às organizações públicas, de acompanhamento e controlo, para que sejam respeitadas e eficazes, reforçando-se para o efeito os seus poderes e competências. E refiro-me a organizações como o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a Direcção Geral do Orçamento ou Direcção Geral da Administração e Emprego Público, sendo que o controlo parlamentar e político é necessário mas não é suficiente. É também do controlo sistemático, respeitado, porque exercido por quem será e é competente e tem prestígio, que poderá nascer um acréscimo de eficiência na Administração.

EM SUMA: A Administração pública esteve, anos consecutivos, sujeita a políticas de descrédito e desmotivação. Há hoje uma verdadeira desmobilização da função pública - traduzida no impressionante nº de aposentações. Ser-se funcionário não parece ser motivo de orgulho, mas antes fonte de desprestígio. Há que inverter este estado de coisas. Nenhuma organização presta bom serviço sem que se sinta útil e sem profissionais motivados, ainda mais necessários em tempos de crise. Há que clarificar sem ambiguidades o que se deseja do serviço público e refundar uma Administração ao serviço dos cidadãos, reconciliada consigo própria, com direito à dignidade e respeitada pela sociedade.

Sete ideias reformadoras que possam refundar o serviço público e unir os portugueses foram o meu contributo para o seminário «A Europa e as Administrações em tempos de crise». ■