

# Relançar Portugal, bloqueios e desafios

## Uma nova organização administrativa do estado

Vem-se falando em reformas e mudanças. Tem-se praticado uma política de austeridade. Não partiu porém de um diagnóstico sobre a emergência bruta de uma despesa insustentável.

**O** convite para apresentação do seminário de hoje tem um título e termos de referência. O título é claro, mas não delimitador: uma nova organização administrativa. Os termos de referência são ambiciosos. Deixem-me sublinhar apenas alguns tópicos desses temas de referência.

**1. Dimensão e qualidade da função pública.** *A administração pública cresceu em quantidade, nas últimas décadas,... mas deu-se um progressivo abandono da função pública por parte de técnicos muito qualificados para o sector privado...*

**2. Prazos excessivos de resposta.** Em muitos sectores da administração pública, a morosidade e o retardamento burocrático das respostas tornaram o serviço público pouco eficaz e atempado. Com consequências para a sociedade e agentes económicos.

**3. Ausência de Administração de proximidade.** A AP parece «...grande demais para resolver os pequenos pro-



POR  
**Isabel  
Corte-Real**

Ex-Diretora geral do Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht

blemas, que requerem proximidade”. É necessária descentralização

**4. Dificuldade de AP lidar com as questões macro da internacionalização e globalização.** A AP não está preparada «...Para enfrentar os grandes problemas, que exigem dimensão internacional». Para estes, o Estado exige cooperação transnacional.

**5. Ausência de soluções territoriais quanto a instâncias intermédias, as Regiões administrativas, cuja criação se defende, mas que não são confundíveis com Regiões Autónomas.**

São-me dados vinte minutos para produzir uma apresentação que abra o debate.

Interroguei-me: li bem?

Serão vinte minutos para cada um dos cinco grandes temas atrás expostos? Cada um deles mereceria vinte minutos de análise muito densa e sintetizada. Mas não me enganei: tenho vinte minutos para abordar o conjunto.

Pois parece tarefa quase impossível. É no entanto com estes limites que me irei debruçar sobre o que julgo essencial para uma nova organização administrativa do Estado.

Posta esta breve introdução vou abordar o tema, tomando por base a seguinte estrutura:

- Introdução e enquadramento
- Como vejo uma nova organização? Uma questão de método
- Como mudar a organização. Qual o conteúdo da mudança que preconizo?
- Conclusão

Como vejo a nova organização? Uma questão de método:

Arrumada a introdução e o enquadramento é sobre questões de método que me debruçarei.

Vem-se falando em reformas e mudanças. Tem-se praticado uma política de austeridade. Não partiu porém de um diagnóstico sobre a emergência bruta de uma despesa insustentável. A política de cortes foi decidida prontamente, sem

uma leitura prévia de quais os motivos da despesa excessiva que levou à crise.

O diagnóstico não foi feito. E uma visão estratégica de futuro não foi antecipada.

Reduziu-se despesa, mas não se sabe para onde se caminha. Com que rumo, com que objetivo?

A partilha de informação correta sobre estes assuntos é uma questão de método, o primeiro patamar de construção de consensos para a reforma da organização administrativa a empreender. Sem que tal se faça debatemos meras opiniões, próprias de conversa de café. Nada de consistente para o futuro. Informação precisa sobre as razões da despesa excessiva é a base de qualquer reforma.

Acredito também que nestes momentos tão complexos da vida europeia e nacional, é da maior importância identificar o que une os portugueses e os funcionários ao serviço do público e não o que os separa, designadamente em matéria tão institucional como gestão pública e reforma da Administração.

Interessa a todos, ao tecido institucional português - Parlamento, Partidos políticos, Governo, Parceiros sociais, Sindicatos - e aos cidadãos, partilharem uma *visão dominante* de serviço público, ao serviço da sociedade, que os cidadãos, como contribuintes e primeiros interessados na qualidade do serviço, possam suportar. E esta é uma linha mágica que temos de traçar para o futuro.

E acredito no papel do diálogo e da concertação, designadamente com as forças sindicais, não como um objetivo em si mesmo, legitimador de opções polémicas, mas antes como caminho de procura e de compromisso para a inovação. Gostaria que fosse encarado como mais uma pedra, naquilo a que chamaria «o caminho das pedras», não mais do que uma estreita senda que nos atreveremos a pisar para lançar o futuro.

Por outro lado estou convicta que a AP tem sido capaz de construir respostas para resolver problemas complexos. Enunciar o avassalador processo de mudança da sociedade portuguesa dos últimos 40 anos deixa-nos quase sem fôlego. Da ditadura à democracia. Da colonização à descolonização. Da nacionalização total da economia, à reprivatização e devolução de terras. Do isolamento internacional à integração europeia. Do escudo português à integração na Zona

Euro. Do desenvolvimento dos anos 90 à apertada gestão do programa de assistência... Porém, nada desta capacidade tem sido valorizada, recordada, antes esquecida. Assiste-se a um quase desmantelamento do serviço público, desprestigiante para a função pública. Os funcionários sentem uma quase timidez, (para não dizer vergonha) em se afirmarem como servidores públicos.

Numa outra perspetiva sempre defendi que a reforma da administração é mais simples do que aparenta. Não se chegou uma despesa pública desgovernada de qualquer forma. Decisores públicos preocupados em decidir, diariamente, as medidas certas teriam feito muito mais pela Administração do que grandes discursos reformadores, que empurram para a frente uma reforma, nunca concretizada.

E aqui divirjo de uma cultura de mudança espetacular. Acredito sobremaneira numa reforma seletiva e incremental, que leve os decisores a realiza-

rem todos os dias o que tem de ser feito com sentido de exigência e consistência, sem necessidade de grandes discursos, nem de grandes teorias, que aliás pouca inspiração nos oferecem neste início de século. Desacreditados o clássico modelo burocrático e o *new public management*, a teoria não reencontrou modelos que ofereçam credibilidade. Recordo artigo recente de um cientista alemão, Christoph Demmke, no qual confessa a sua perplexidade perante os desafios da gestão pública: «No princípio do século XXI (...)» diz ele «(...)as administrações públicas centrais estão a mover-se de uma forma fascinante e desorientada».<sup>1</sup>

A Administração Pública portuguesa não foi falha de grandes reformas anunciadas com pompa e circunstância, mas com tão fracos resultados no que respeita ao controlo da despesa e dos efetivos, que não evitou o deflagrar da crise orçamental em 2011. Daí o preferir uma postura mais persistente, continuada, motivada por valores básicos de serviço público, cuja prática pode conduzir a resultados não espetaculares mas continuados e virtuosos.

Acredito ainda que há que transformar a presente crise em oportunidade.

Não pretendo pronunciar-me sobre a política de cortes que foi levada a cabo.

Fechou-se um ciclo. Relançar Portugal e desenvolvimento é a questão que nos move. É para o futuro que olho, sem chorar sobre o leite derramado. E é com visão de futuro que tenho dito e redito que o congelamento verificado em todas as condições do regime de Administração pública tem dado espaço e tempo para transformar em oportunidade este período em que tantos sacrifícios têm sido pedidos à sociedade portuguesa. E também para se resolverem com trabalho de fundo tantas perplexidades e contradições vividas. Partilho as palavras de um colega irlandês que escreve sobre as mudanças no seu país «(...) isto conduz-nos à conclusão de que os governos não devem desperdiçar uma boa crise para ultrapassar os bloqueios tradicionais».<sup>2</sup>

Para encarar o futuro com confiança e para o desenvolvimento há que construir um capital de esperança - bloqueio que não tem sido vencido - e delinear uma visão estratégica de futuro que não tem sido antecipada. A AP tem de fazer parte das soluções e não dos problemas de Portugal.



**Relançar Portugal e desenvolvimento é a questão que nos move. (...) E é com visão de futuro que tenho dito e redito que o congelamento verificado em todas as condições do regime de Administração pública tem dado espaço e tempo para transformar em oportunidade este período em que tantos sacrifícios têm sido pedidos à sociedade**



Como mudar a organização. Qual o conteúdo da mudança que preconizo?

Chegados aqui, poder-se-á comentar. Tudo o que foi dito são questões de método, mas qual o conteúdo da mudança preconizada?

Deter-me-ei em oito pontos para relançar a organização da administração.

## 1. As pressões para uma nova administração num mundo em mudança.

Seria necessária uma conferência inteira para falar no tema, em tempo e espaço que não tenho. Mas não será possível introduzir o conceito de uma nova organização sem ter em conta as pressões para a mudança. Não ambiciono traçar uma agenda universal, mas partilho aqui uma visão pessoal, de como identifico as pressões para mudança e faço-o à volta de cinco temas:

- A globalização e internacionalização da sociedade e economia, que impõem complexidade, agilidade e extrema rapidez na capacidade de resposta da Administração;
- A europeização dos serviços públicos, com impacto na gestão diária;
- A pressão constante e estrutural sobre a despesa pública, no caso português particularmente aguda pela gestão da crise, mas que é em parte motivada pelas pressões demográficas;
- O valor do serviço público e a atenção ao cidadão na formulação das políticas e na qualidade da prestação de serviços, que é um ponto de Agenda comum aos países Europeus;
- A pressão do trabalho com as novas tecnologias e a gestão do conhecimen-

to, que exigem novas formas de trabalhar na organização.

Tudo isto impõe uma organização e um sistema de recursos humanos ágil e preparado para lidar com as novidades radicais dos nossos dias. Voltarei a este assunto.

## 2. O cerne do serviço público.

Vale a pena determo-nos nas diferenças entre gestão pública e gestão privada: no cerne do serviço público. As diferenças existem e são as seguintes:

A administração é serviço ao cidadão e sociedade: essa a sua missão e razão de ser. A dimensão que interessa e justifica o esforço dos contribuintes. Acresce que o serviço é um produto completo e total, não compartimentado. Não se trata de fornecer, como no setor privado, um produto ou serviço, que se esgota no momento da compra do produto. É uma relação que se mantém e perdura. Pretende-se educação para os filhos, proteção na velhice, proteção na doença, proteção na saúde.

Os cidadãos, por sua vez, não são meramente clientes de produtos ou serviços. Em Democracia está-lhes reservado, um triplo papel: i) são utentes/ beneficiários de serviços; ii) são coautores das escolhas públicas através do voto; iii) são financiadores dos serviços públicos como contribuintes. A eficácia e eficiência dos serviços públicos importa e importa-lhes, porque este triplo papel coexiste na sua relação com a Administração.

Espera-se também que a Administração Pública resolva questões complexas. O tipo de problemas com que a sociedade se defronta, exige cada vez mais políti-

cas e iniciativas coordenadas. As Administrações Públicas são, por assim dizer, quase as únicas organizações que exercitam a governação da complexidade já que têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e *constelações de organizações* que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados. O Estado tem vantagens competitivas na gestão da complexidade, pois tem séculos de experiência em questões complexas, designadamente de soberania, diplomacia e defesa. Mas acontece que os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas são hoje um desafio permanente. Desemprego, pobreza, exclusão social, isolamento de idosos, ou numa esfera de soberania, a segurança nacional, a gestão dos territórios vulneráveis ou a demografia são exemplos de problemas complexos que exigem uma estratégia de governação integrada.<sup>3</sup> Esta gestão da complexidade impõem que sobre as organizações seja executado um *trabalho de ponto de cruz*- e nesta expressão não enjeito o meu lado feminino na gestão- que valorize a organização por produtos, resultados, mais ágil, flexível, menos hierarquizada, que favoreça a governação integrada, em rede, o trabalho de equipa e as soluções transversais para a resolução de problemas complexos.

Há também expectativas legítimas de que as Administrações estejam preparadas para gerir crises e falhas de mercado - que exigem aquilo a que chamaria *governação na hora*- e que saibam funcionar como memória institucional do serviço público, por forma a garantir sem sobressaltos a continuidade de políticas e de prestação de serviços com particular impacto na vida da sociedade.

Espera-se ainda que as Administrações Públicas garantam valores essenciais de legalidade, imparcialidade, equidade e justiça. Estes valores formam parte do dia-a-dia da gestão pública. Difíceis *de ver, de tocar*, quase imateriais, são no entanto determinantes na qualidade da Democracia, da administração, e são pedra de toque de uma coordenada gestão de recursos humanos, que vai da definição legal do sistema de função pública ao recrutamento, seleção, carreira, formação profissional, desvinculação etc..

Em síntese: um novo ciclo de refor-

ma deve do meu ponto de vista de ter presente uma *visão da Administração ao serviço do cidadão e da sociedade, pautada pela legalidade, imparcialidade e pela ética* – que o mercado não tem de assegurar, 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.

Neles reside o denominador comum do pensamento administrativo neste início de século, valorizado por cientistas de Administração e por organizações internacionais como a OCDE. Influenciam decididamente a organização dos serviços, a organização dos recursos humanos<sup>4</sup>, a definição de prioridades.

Sem este pilar – que consubstancia o cerne do serviço público – corre-se o risco de desmembrar definitivamente a Administração Pública.

### 3. Uma alta função pública ao serviço da sociedade e economia.

O ponto anterior contém elementos suficientemente importantes para moldar a função pública e as organizações. O que se vem passando na AP portuguesa neste domínio?

A atual legislação sobre emprego público continua, mais ou menos inalterada, desde 2008. E contém disfunções e iniquidades. Carece de ser revista e simplificada. Diplomas com 188 páginas e 403 artigos continuam a regular a Administração. Decisões discricionárias, tomadas por dirigentes politizados, pautam os percursos profissionais dos que estão ao serviço da Administração em coisas básicas, como emprego ou desemprego, regime de mobilidade – na prática de desemprego subsidiado – negociação de salários e progressões. Nalguns casos para 120 anos de vida ativa e bom desempenho, na base de uma avaliação em que ninguém confia. Nem «os 100 anos de solidão» de Garcia Marques chegariam para o desenrolar da vida ativa de um alto quadro português. De futuro só os *heróis falarão verdade ao poder* e se preocuparão mais com a missão de serviço público do que sobrevivência do seu emprego. Pouco espaço haverá para independência e imparcialidade. Bem se poderá chamar a administração

atual *de Administração submissa*.

Dir-se-á que o sistema não incomoda porque está suspenso.

Mas aí está, como uma foice pronta a colher o pouco que ainda resta de cultura de serviço isento e imparcial. E tem de ser simplificado

Tenho presente que no cerne do serviço público está o papel da Lei e do Direito para conformar as decisões públicas e garantir a previsibilidade, geradora de confiança na sociedade e agentes económicos; a imparcialidade com impacto em todas as decisões administrativas, o princípio da prestação de contas, junto da sociedade e cidadãos e junto de entidades de acompanhamento e controlo competentes e prestigiadas.

• Há que voltar a ter profissionais de competência e de mérito na função pública que saibam apoiar decisões fundamentadas, necessárias e imparciais, aplicá-las e monitorar a qualidade da sua aplicação. Aposte-se numa alta função pública que constitua um potencial de recrutamento de futuros dirigentes, preparada para lidar com novidades radicais e preservar e gerir a memória institucional. Acabe-se com o desprestígio de encomendar a gabinetes de consultores externos estudos e projetos que se insiram na valências e capacidades da Administração;

• Traçar o perfil do profissional de função pública do futuro é imperativo. Tem de ter em conta novas realidades e



E esta é uma matéria fulcral e de mudança radical na organização administrativa do futuro. Para tal, tenho para mim que é essencial tomar decisões em três sentidos:

• Os gestores do Estado têm de fazer prova de competência e integridade. Sem gestores competentes e íntegros é inútil pensar que se conseguirá controlar a despesa de forma consistente e de introduzir e praticar reformas no Estado. Sem o concurso efetivo da Administração e de uma alta função pública as reformas são superficiais e epidérmicas; sei que há um novo sistema de recrutamento de dirigentes, mas não deixo de ter presentes críticas recorrentes e a juventude do sistema atual, o que não permite uma avaliação segura do seu impacto;

exigências: um sentido de serviço e de missão voltado para o cidadão e para os resultados, a internacionalização, globalização e assuntos europeus, como contexto de trabalho diário, a capacidade de trabalhar em rede e em equipa como uma constante, a polivalência de funções e a avaliação da performance como elemento integrador da cultura de gestão. A formação para o desenvolvimento tem aliás de ser fundada sobre um novo perfil de alto funcionário que um grande cientista de Administração, Yehezkel Drör definiu pela seguinte forma: «*super-profissional, inovador, criativo, elitista no mérito, refletor da sociedade, virtuoso, autónomo mas subordinado e com forte sentido de missão*»<sup>5</sup>.

## 4. Missões do Estado e limites para as suas ambições.

A definição de um núcleo de missões do Estado reside numa cultura política e ideológica. Mas uma visão das Missões do Estado tem impacto decisivo na organização e gestão.

Algumas dessas missões podem porém reunir um vasto consenso.<sup>6</sup> São elas:

- A garantia de igualdade dos cidadãos perante a lei, a imparcialidade e a justiça, tema que é o cerne do serviço público já atrás abordado;

- A garantia de prestação de serviços de interesse geral, essenciais à comunidade e ao seu equilíbrio social;



**Tem de ter em conta novas realidades e exigências: um sentido de serviço e de missão voltado para o cidadão e para os resultados, a internacionalização, globalização e assuntos europeus, como contexto de trabalho diário**

- A formulação de políticas públicas, cabendo à AP o apoio ao Governo na sua formulação, aplicação e controlo;

- A condução ou dinamização de projetos estratégicos de desenvolvimento em domínios não lucrativos, sejam eles de investigação, de desenvolvimento em infraestruturas ou de tecnologias;

Estas considerações respeitam sobretudo à natureza das missões, mas o que dizer do seu objeto e conteúdo? Este, um ponto debatido, sem certezas e conclusões.

Não conheço aliás nenhum texto teórico com respostas completamente inequívocas.

Alguns documentos recentes produ-

zidos pelo Governo falam em Diplomacia, Justiça, Defesa e Segurança<sup>7</sup>. Tem-se ignorado que a teoria mais liberal e conservadora da Administração há muito que identificou três missões básicas: Segurança (agrega Defesa, Segurança e Diplomacia), Justiça e Bem-estar (que alguns autores subdividem em bem-estar social e bem-estar económico). Os organigramas de Governo de Portugal, já desde o final do século XIX, ainda em monarquia, espelhavam a prossecução pelo Estado destas três missões.

Uma definição que se concentra em exclusivo em missões de soberania é redutora e é pouco consonante com o património político europeu e com o ideário social-democrata em que me inscrevo. Mesmo os grandes países fora da Europa - os mais liberais como os EUA, ou as economias emergentes como o Brasil - têm ambições nas áreas sociais e não são as de redução do papel do Estado...

O desafio atual, no médio prazo, é o de preservar áreas de intervenção essencial nos domínios da regulação e da vigilância na qualidade das prestações, em particular em domínios como educação, saúde e segurança social, racionalizando ao máximo a despesa do estado e prestando contas com transparência.

Acresce que uma posição redutora na definição de missões, diz ainda assim pouco quanto à dimensão do Estado e da sua despesa, que é, e foi sempre, o cerne da questão.

Efetivamente, afirmar-se que a opção é a de minimizar o papel do Estado, focando-o nas funções de soberania de defesa e segurança, não impede que se faça, por exemplo, uma opção fortemente militarizada ou de segurança, com um vasto investimento em bens de defesa e armamento. E grande despesa associada, apoiada por *lobbies* e grupos poderosos.

Nada impede a existência de uma legislação relacionada com a atividade económica repleta de redundâncias, excessivos procedimentos, custos de contexto, uma regulação tão pesada, que a máquina reguladora, tem de ser obrigatoriamente vasta e interventora.

Por muito liberais que sejam os governos, não é também credível que se deixem de fora missões sociais, como a Educação ou a Saúde.

Por outro lado, apostar politicamente nestas missões sociais não significa,

que não haja limites à despesa. Que toda a despesa seja justificável e possa ser feita por exemplo em remunerações praticadas pelos profissionais do setor, pelos recursos afetos a obras e infraestruturas, pelas contratações de serviço adicionais.

Afirmar uma visão mais ou menos restritiva das missões do Estado não é pois, por si só, esclarecedor.

Para operacionalizar uma verdadeira reforma, - ainda que se tenha uma visão redutora do papel do Estado, restringindo-o às funções básicas ou alargando-o a áreas sociais, - há que definir os níveis de ambição de cada função, e os seus patamares de realização. Ou seja, quais as ambições qualitativas - a descrição do serviço que se deseja assegurar - e se possível quantitativas - qual o nível de orçamento ou dispêndio associado - relativas a cada missão. Sem tal, o debate das missões do Estado é composto por conceitos vazios, discussões intermináveis, que em nada influenciam as escolhas públicas e as discussões sobre o tema.<sup>8</sup>

Em síntese, para obter conclusões nesta matéria é necessário trabalho consistente na definição das missões essenciais e das suas ambições qualitativas e quantitativas.

## 5. A administração indireta e participada do Estado: um trabalho adicional.

Sempre tive para mim, - tenho-o escrito e dito publicamente e não tenho sido desmentida - que o diagnóstico não foi feito e que as medidas tomadas elegeram primordialmente a administração central e direta do Estado.

O PRACE e o PREMAC incidiram exclusivamente sobre a Administração Central. Tiveram resultados<sup>9</sup> (foram reduzidas, por efeito acumulado dos dois programas 220 estruturas em 444, ou seja quase 50% das estruturas da administração central) mas estimo que esses resultados foram ainda assim modestos quanto à redução da despesa, já que não estaria aí porventura a génese de uma despesa excessiva. Provam que as reformas de supetão, imediatistas são pouco eficazes.

Na perspetiva do emprego foi a adotada uma política de cortes, redução de emprego, de salários e aposentações, aumento de contribuições, não de reforma. Reformados e funcionários pagaram uma fatura pesada.

Houve redução significativa no emprego público. Entre final de 2011 e 2014 diminuiu 9,7% e reduziu-se em cerca de 71 000 trabalhadores.<sup>10</sup> A massa salarial foi por sua vez a que mais rapidamente decresceu entre os países europeus desde 2012.

O total de aposentações desde 2005 foi de 212 944, o que indica que a redução quantitativa tem sido possível sem grande violência e teria porventura permitido até políticas menos agressivas de requalificação e rescisões amigáveis, muito desestabilizadoras do moral do serviço público, cujo impacto em termos de custo benefício está ainda por avaliar.

A Administração central e direta foram, por assim dizer, prensadas por um rolo compressor. Mas fica-nos uma interrogação.

E a administração indireta? Não terá sido aí, na administração indireta do terceiro género, nas empresas públicas e municipais, e sobretudo na dívida das empresas públicas, nas PPPs, na contratação de serviços com gabinetes e consultores, na duplicação de estruturas em gabinetes ministeriais que se tem verificado maior descontrolo da despesa?<sup>11</sup> Está aí um domínio da organização a carecer de um diagnóstico, análise e ação.

## 6. Fixar a Agenda de serviço e atração dos agentes económicos é um ponto adicional.

No momento em que vivemos é impossível deixar de dar uma atenção privilegiada às expectativas da comunidade empresarial, tanto mais quanto se aproxima um novo ciclo de investimento e de fundos estruturais do Portugal 2020.

As boas notícias estarão nalguns progressos nacionais (tais como *espaços do cidadão* disseminados pelo país, portais de informação e diálogo com as empresas) e nalguns índices internacionais. Portugal é o 25º país no ranking do *Doing Business* do Banco Mundial (2015) (está à frente de países como França, Espanha, Itália e Holanda) e subiu 6 posições desde 2013 (era 31º em 2013). Situa-se entre as 37 economias mais desenvolvidas do mundo<sup>12</sup> e entre os países integrados na graduação de *Very High Human development*, pelo *Human Development Report* das Nações Unidas. Mas tal não o torna imune

a críticas de morosidade de resposta e a excessivos custos de contexto.

Enquanto diretora geral do EIPA-Maastricht - tive acesso a um estudo que identificava o que uma grande empresa finlandesa do setor da energia esperava do setor público para cumprir as suas missões com competitividade e liderança.<sup>13</sup> Embora tenham passado alguns anos continuo a achar pertinentes as suas observações e expectativas - porque muito analíticas e desapaixonadas - e que por isso recorro. Esperava o setor empresarial - entre outros aspetos - a *nível global a manutenção de paz; a nível europeu a estabilidade do Euro, um mercado único eficiente e o financiamento para o desenvolvimento tecnológico e investigação; a nível nacional a eficiência da infraestrutura nacional; educação, universidades e escolas superiores especializadas; infraestruturas de tráfego de ar, terra e mar; apoio às vantagens competitivas de economias nacionais, sobretudo através de financiamento à tecnologia e investigação; contatos internacionais de alto nível e orientados para oportunidades de negócio, designadamente através de delegações comerciais e o conhecimento dos melhores canais de decisão na União Europeia e finalmente ao nível local os aspetos que ressaltam: capacidade de fixação da população (...), apoio à infraestrutura educativa local; infraestruturas que proporcionem qualidade de vida, no campo da habitação, cultura e tempos livres, task forces para assuntos locais que atravessem horizontalmente a cidade e a comunidade e parcerias com leaders de negócios.*

Fixar uma agenda a nível nacional e local para responder às expectativas da comunidade empresarial continua a parecer-me de bom senso, possível e necessário.

## 7. Reforçar competências das organizações de acompanhamento e controlo continua a ser necessário.

Em termos europeus e internacionais são reconhecidas falhas na *governance* e na regulação, que não evitaram a crise. Daí a necessidade de reformas institucionais que recriem a confiança dos cidadãos na governação, elemento essencial para qualquer reforma. E o reforço da avaliação das políticas e a prestação de contas. Em Portugal tem havi-

do porém alguma uma desatenção aos alertas lançados por órgãos de controlo já existentes, quanto a erros encontrados na realização de despesa, designadamente pelo Tribunal de Contas.

E no entanto os erros ocorreram, designadamente no descontrolo de algumas despesas, prestações de serviço, parcerias, PPPs, na regulação da banca ou de grandes empresas públicas e participadas.

É do meu ponto de vista absolutamente necessário, dar atenção às entidades e 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 existentes como o Banco de Portugal, Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças, a Direção Geral do Orçamento ou Direção 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.

## 8. Descentralizar. A questão as Regiões.

Do meu *caderno de encargos* estão ainda por tratar dois temas: a descentralização e a questão da criação das Regiões administrativas.

A este respeito somente alguns apontamentos: no caso português há uma enorme centralização de poder e recursos na administração central do estado.<sup>14</sup> Só a Grécia tem indicadores de maior centralização que Portugal.<sup>15</sup>

A centralização é um *leitmotiv* da nossa vida pública, de que não nos conseguimos libertar e que influencia até o pensamento político mais liberal em Portugal. Certo é que centralização não fez o país resistir á crise. Nem em Portugal, nem noutros países centralizadores, como a Grécia e a Irlanda.

As decisões que no passado tiveram impacto orçamental (PPP, concessão de estatutos especiais de empresas públicas, fundações ou institutos chamados do terceiro género, vantagens de grupos ou corpos especiais) resultam de decisões políticas tomadas centralizadamente. A centralização proverbial, tradicional e contínua da Administração



Portuguesa não evitou a enorme crise que vivemos, não podendo apresentar-se como uma política pública associada à eficiência, antes pelo contrário.

Por outro lado os grandes temas das políticas públicas dos nossos dias – problemas sociais complexos como demografia, territórios vulneráveis, pobreza, isolamento de idosos – exigem um concurso decisivo da administração local para a sua solução. A Administração local tem uma cultura de serviço, uma dimensão mais humana e eficaz, um escrutínio mais próximo dos eleitores, que favorece uma governação integrada dos processos com um resultado visível para o cidadão.

Há certamente espaço para um aprofundamento da descentralização, na senda do processo que já se iniciou<sup>16</sup>, e que do meu ponto de vista vai no caminho certo. E quando falo em descentralização, refiro-me a municípios e freguesias.

Já quanto à Regionalização goste-se ou não da criação das regiões administrativas estão previstas no texto constitucional. Não se pode ignorar o peso das normas constitucionais, pelo menos para debater – ou fechar o debate – sobre o assunto.

Pertencço ao grupo dos que votaram contra.

Como se sabe, o tema dividiu horizontalmente a classe política portu-

sa, havendo argumentos a favor e contra, detratores e defensores de todos os partidos e tendências políticas, tendo o referêndum sido finalmente desfavorável à regionalização.

Entre uns e outros argumentos, que não detalho por falta de espaço e tempo, houve quem avançasse que Portugal é um Estado unitário desde a sua independência, com a mesma língua, sem fronteiras internas políticas ou conjunturais. O poder local repousa, desde a sua fundação, no município.

Do meu ponto de vista é parcialmente neste argumento – ausência de tradição político-administrativa das regiões – que se pode encontrar a razão de resistência à regionalização. As soluções de nível intermédio de governo conhecidas na Europa são tendencialmente fruto da tradição política e institucional dos respetivos países. Não é o caso português: há ausência de um elemento afetivo na criação deste nível de poder regional. Ao contrário, esteve presente, quando da consagração das Autonomias da Madeira e dos Açores.

Pessoalmente, não defendo que a cultura e tradição administrativa sejam impeditivas de mudanças. Mas no caso das Regiões administrativas, – cuja criação terá tanto impacto no país, e resultados tão desconhecidos e incertos, – dou particular valor a este aspeto, continuando a duvidar da eficácia de um tal

passo tão decisivo e de difícil retorno.

O município é por excelência, a base da força do poder local e vejo nele o caminho de reforço da descentralização.

Questão associada tem a ver com os modelos de associação entre municípios – áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e associações de municípios – e a desconcentração de serviços da administração Central e sua coordenação ao nível do território. Há que seguir e avaliar as experiências dos primeiros e aprofundar a questão da desconcentração territorial coordenada de funções da Administração central. Com muito trabalho para acompanhar e fazer.

## Conclusão

Sublinharei nesta conclusão sete ideias de entre as que preconizo, que não são muito espetaculares, mas que me parecem realizáveis:

- Defendo uma postura seletiva e incremental na construção de uma melhor organização do estado. Não acredito em reformas milagrosas, a partir das quais tudo se irá alterar. Pelo contrário, penso que essa falsa premissa tem levado a que não se faça o óbvio e se adie para o futuro o que pode ser feito hoje. Uma ação consistente, continuada, transparente e não espetacular de decisores públicos respeitadores dos princípios essenciais de serviço

público é em si, uma reforma de enorme potencial.

• O que se fez até agora, neste período de crise, tem sido uma política de cortes, não de reforma. Há sem dúvida que saber viver com a pressão sobre a despesa, gerir a crise como uma oportunidade e construir aquilo a que chamaria «um caminho das pedras,» ainda que esse caminho seja uma senda estreita, mas com rumo, que nos vá orientado no relançamento de Portugal.

• Nas ideias que constituem o núcleo essencial do serviço público, legalidade, imparcialidade, equidade, integridade, há um respaldo que permitirá

avançar com alguma segurança. Aliás, constituem quase o único ponto não controvertido, com algum pensamento consensual sobre Administração.

• A gestão da complexidade e a governação integrada impõem um renovar da organizações, naquilo a que chamei *um ponto de cruz*, executado para valorizar a missão de serviço, os resultados, as estruturas em rede, mais ágeis, menos hierarquizadas e flexíveis, bem como o trabalho de equipa.

• Descentralizar, com maior relevo à iniciativa dos cidadãos e empresas, à sua participação nas escolhas públicas e na gestão pública, parece um cami-

nho a explorar com provas dadas noutros países.

• O nó górdio das organizações está na qualidade dos seus recursos humanos. Gestores públicos e uma alta função pública motivada e competente são condição da gestão de globalização, internacionalização e europeização das agendas públicas e da realização de reformas e de sustentabilidade, bem como de preservação de memória institucional do serviço público.

• É necessária uma visão de futuro, não só para saber para onde se caminha, mas sobretudo como um capital de esperança no relançamento do nosso país. ■

## NOTAS

<sup>1</sup> *The future of Public employment*, Demmke&Moilanen, Eupan 2012

<sup>2</sup> REAP nº1, Macarthaigh 2015,-Dgaep, Lisboa

<sup>3</sup> No contexto do nosso trabalho governação integrada é definida como «... uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente vista um objetivo comum» (Bogdanor, 2005). Apresentei aliás algumas destas ideias sobre o cerne do serviço público no encerramento do ciclo de formação avançada sobre governação integrada, realizado na Universidade Católica, em colaboração com o Forum Govint

<sup>4</sup> Sobre estas matérias Interessante é o trabalho publicado pela OCDE /SIGMA sobre *European Principles for Public Administration*. Paris, Nov. 2014. Este trabalho resulta do desenvolvimento de estudo sobre o mesmo tema, divulgado pelo SIGMA em 1999.

<sup>5</sup> A Yehezkel Drör, Capacidade para governar. Informe ao Clube de Roma, Edições FUNDAP.1999

<sup>6</sup> Contributo para as linhas de atualização do programa do PSD, Outubro de 1990, de Isabel Corte-Real, Cidadão, Administração e Poder, Lisboa, pp141-149

<sup>7</sup> Guião de Reforma do Estado. Governo. 2013

<sup>8</sup> Um critério operacional muito prático e válido para ensaiar uma operação de redução da dimensão do Estado é o de identificar concorrência entre prestadores em missões não essenciais. Quer isto dizer: onde o Estado concorre, com outras entidades, haverá espaço para redução da máquina do Estado. A concorrência é um fator de regulação

na prestação de serviços, que coadjuva as tradicionais formas de regulação pública- lei, controlo político e parlamentar, controlo de entidades de regulação e prestação de contas- e tem menor custo associado. A Administração, tem usado, já desde os anos 90, nalguns casos mecanismos de mercado: segurança, refeitórios, limpezas, manutenção e viaturas, laboratórios etc. são domínios assegurados muito frequentemente com o concurso de privados. Em contraste, onde não há concorrência há monopólios que colocam Estado e cidadãos na dependência de um único prestador. Em qualquer caso, operacionalizar reformas pela via da privatização e utilização de mecanismos de mercado, seja em serviços da Administração direta ou indireta, seja como será mais comum - em empresas públicas, exige o estudo casuístico da relação custo/benefício das soluções de privatização. Tal diminui o risco e garante maior certeza na escolha pública.

<sup>9</sup> Análise evolutiva das estruturas da Administração Central decorrente do PRACE e do PREMAC, de César Madureira e outros, DGAEP, 2013. Reduziram 49,6% das estruturas, ou seja 220 em 444, sendo imputável ao PRACE a redução de 20,9% e ao PREMAC 36,7% das estruturas. O peso das remunerações no PIB em Portugal era de 12,75 em 2011 e 10,7% em 2014. Atente-se ao corte remuneratório e diminuição de efetivos,

<sup>10</sup> A AP representa aliás cerca de 6,3% da população total, 10,6% da população ativa e 14,6% da população empregada. Está abaixo da média da OCDE (15,5% da população ativa) e é das mais baixas da EU. A massa salarial representa 10,7% do PIB, próximo da média da EU (28), 10,6% e da zona euro, 10,5%; A massa salarial foi por sua vez a que mais rapidamente decresceu desde 2012 entre os países europeus (últimos dados estatísticos da síntese estatística de emprego público, divulgados em Fevereiro de 2015). As aposentações no mesmo

período foram de 80 355.

<sup>11</sup> Os nºs sobre a realidade da administração empresarial (empresas públicas e demais entidades do setor público) não deixam dúvidas, por exemplo quanto a ganhos médios mensais das administrações, (1739,6) e nas empresas do estado( 2 213,6 euros ).

<sup>12</sup> World competitiveness report (World Competiveness indicators, 2014)

<sup>13</sup> As grandes reformas para o século XXI, Isabel Corte-Real, Associação Industrial do Minho, Braga, 2000

<sup>14</sup> Dados do Anuário financeiro dos municípios portugueses de 2013, publicado em 2014.

<sup>15</sup> A Grécia absorve 6% da despesa total. A Administração local portuguesa absorve 15% da despesa pública (contra 53,4% em Espanha, 48% na Suécia, 28 % no Reino Unido, 24 % na Lituânia e 41% em França); nos recursos humanos o panorama é idêntico: emprega 16,9% dos recursos humanos afetos ao Estado. A dimensão Média dos municípios portugueses em termos de população é das mais elevadas da Europa: idêntica a Grécia, Holanda e Suécia. Só ultrapassada pelo RU, Dinamarca e Lituânia.

<sup>16</sup> O assunto mereceu-me análise mais aprofundada no artigo *Pensar a Administração Local*, Isabel Corte-Real, Revista da administração local, nº 261, pp 265-284, 2014, e no livro *Decentralização e Reforma administrativa* Isabel Corte-Real, Celta editores, Oeiras, 2003. Efetivamente a administração local apresenta vantagens competitivas que podem coadjuvar fortemente uma reforma da organização, destacando de entre elas: i) o valor democrático do poder local (movimenta cerca de 180000 candidatos em cada ato eleitoral), ii) a cultura de serviço ao cidadão, iii) a dimensão da Administração, mais pequena, próxima, humana e eficaz e iv) a regulação e escrutínio mais próximo dos eleitores.