

A Política da Aspirina

A complexidade da gestão na administração pública prende-se, no essencial, com a dimensão dos organismos, a amplitude das suas atribuições e competências e a sujeição a um vasto conjunto de normativos que restringem a "criatividade" do gestor nos mais diversos campos: recursos humanos, aquisições de bens e serviços, *outsourcing*, orçamento, etc.

Considere-se, ainda, a escassez de recursos técnicos e de pessoal qualificado na generalidade dos serviços, e verificaremos o enorme peso que o "sector administrativo" tem na estrutura dos Serviços Públicos, o que acaba por se traduzir na forma de cumprimento das suas funções e, até mesmo, no enquadramento legal dado às matérias da competência dos diferentes organismos.

O gestor público defronta-se com instituições pouco flexíveis, que não estão ajustadas à missão do organismo, pois a sua estrutura organizativa não se adaptou às novas necessidades dos seus públicos e do seu próprio funcionamento interno, pois o contexto social, político, económico, estrutural, etc. que estiveram na sua origem são agora muito diferentes.

A falta de flexibilidade dos organismos públicos relaciona-se com as restrições legais e orçamentais dos Organismos para formarem, reconverterem, reclassificarem e redimensionarem os seus quadros de pessoal e com as restrições à aquisição de bens ou de serviços técnicos em função das suas necessidades e com os procedimentos implementados. Estes procedimentos implementados nos Serviços Públicos decorrem, invariavelmente, de legislação que é criada tendo por base um problema que urge resolver ou para pôr em prática uma opção política, esquecendo-se frequentemente, na sua elaboração (da Lei), a viabilidade técnica da sua implementação. Assim, a actividade da Administração é marcada pelas alterações de orientação política e do

enquadramento legal da sua actividade, cuja revisão não é feita de forma integrada, o que origina a multiplicação de formulários, procedimentos, certidões e outros elementos do complexo burocrático que tanto prejudica os cidadãos e o desempenho dos funcionários e das instituições públicas.

Este é o quadro com que se deparam os Dirigentes na Administração Pública, que se vêm forçados a dar cumprimento a pacotes legislativos exigentes. Todavia, não se pode desprezar o fundamento do enquadramento legal restritivo que é a defesa do interesse público, ou seja, na Gestão Pública, têm que ser forçadas algumas regras de convergência e equidade, para que a actuação dos organismos, dos seus dirigentes e dos seus funcionários seja equilibrada, consentânea com os interesses dos administrados e isenta. Contudo, a defesa do interesse público e das medidas que garantam a isenção da administração não devem sobrecarregar só Serviços Públicos com normas irracionais que dupliquem o trabalho e os procedimentos. A garantia da isenção da Administração face aos Administrados não é incompatível com a desburocratização.

Na Administração Pública, a necessidade de conformação da actividade com a Lei sobrepõe-se à verdadeira essência das funções de gestão dos titulares de cargos dirigentes, levando os gestores públicos a apoiarem-se numa estrutura eminentemente administrativa para gerir para dentro, ou seja, para fazerem uma gestão normativa ao invés de adoptarem uma gestão por objectivos, em que o planeamento tem um papel fundamental na orientação estratégica do organismo, de monitorização do desempenho da instituição e para se consciencializarem da sua própria capacidade de execução.

Reconheça-se, ainda assim, a dificuldade que alguns normativos criam a uma gestão por objectivos. Veja-se o exemplo do financiamento dos organismos: os organismos públicos devem, nos termos da Lei, preparar e enviar o Orçamento para o ano seguinte até dia 15 de Agosto do ano em curso, devem preparar e aprovar o Plano de Actividades para o

ano seguinte até ao final de Novembro do ano em curso e aprovar o seu Relatório de Actividades até Março do ano seguinte a que respeita. Numa perspectiva de planeamento, em primeiro lugar o dirigente faz o diagnóstico do estado da instituição (utilizando, entre outros instrumentos, os Relatórios de Actividades anteriores), em seguida estabelece o Plano de Actividades para o ano e, com base nesse Plano, estabelece o Orçamento necessário para o cumprir, avaliando, por fim, a sua execução com o Relatório de Actividades, que será o ponto de partida para o processo do ano seguinte, na perspectiva de um ciclo anual de gestão.

A modernização que se exige à Administração Pública passa pela racionalização de recursos, pela integração de políticas, de celeridade e transparência nos processos e pelo desenvolvimento de estratégias de melhoria do relacionamento com os administrados, zelando sempre, mas sempre, pelo interesse público.

Os desafios que se colocam não se compadecem com modelos de gestão que não contemplem as premissas de modernização enunciadas e cujo objecto fulcral da acção dos organismos públicos não seja o do serviço público de qualidade.

Neste contexto, o conjunto de medidas legislativas apresentadas pelo Governo, designadamente no que respeita à alteração do Estatuto do Pessoal Dirigente¹ ou à Avaliação Integrada do Desempenho não auguram um futuro diferente.

À partida, o processo legislativo, no que respeita à avaliação de desempenho, peca por concretizar o enquadramento legal da avaliação, pretensamente integrada, dos funcionários, sem que estabeleça as normas concretas de avaliação dos serviços e dos dirigentes. A introdução da Carta de Missão, prevista na proposta do Governo de alteração à Lei n.º 2/2004¹, em conjunto com os

¹Proposta de Lei que introduz alterações à Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, sobre o Estatuto do Pessoal Dirigente, disponível em: <http://www.stc.pt/actualidade/2005/04/PrjDipAltEPD.pdf>

Relatório e Plano de Actividades do Serviço, compromete os dirigentes com alguns princípios da Gestão por Objectivos, mas não integra esta avaliação (do serviço e seus dirigentes) com a dos funcionários.

O SIADAP reitera a necessidade da Gestão por Objectivos e o ciclo anual de Gestão, mas o Estatuto do Pessoal Dirigente que o Governo pretende aprovar, exonera os Dirigentes com as mudanças de Governo, as quais podem ocorrer em qualquer momento do ano.

Por outro lado, reafirma-se (na alteração do Estatuto de Pessoal Dirigente) a obrigatoriedade da conclusão com aproveitamento dos cursos de formação de Alta Direcção para acesso aos cargos dirigentes. Apesar dos benefícios que estas acções certamente trarão à formação pessoal e profissional dos funcionários e à sua capacitação para o exercício de cargos de chefia, é questionável o facto daqueles cursos serem promovidos apenas pelo INA (criando uma situação monopolista e limitando as vagas de acesso), e por terem um factor condicionante do acesso que não se prende com as capacidades de chefia, profissionais ou intelectuais do candidato, mas com a sua capacidade financeira. Senão vejamos, nos casos em que os organismos a que os candidatos estão afectos não custeiem as despesas do curso de Alta Direcção, o funcionário terá suportar o custo da inscrição €125,00, das propinas €3.900,00 (3 x €1.300,00) e cerca de €952,50 para a aquisição dos meios de acesso à plataforma de E-learning para a componente não presencial². Isto significa que um candidato licenciado com 4 anos de experiência³, que detenha, na melhor das hipóteses, a categoria de Técnico Superior de 1.^a Classe⁴, que auferir um vencimento líquido anual de

² Computador: €750,00 (valor estimado); Acesso à Internet de banda larga durante 9 meses com uma mensalidade de €22,50: €202,50

³ O art.º 5.º da Portaria n.º 899/2004 d e 24 de Julho define que *“podem candidatar-se a este curso licenciados com vínculo à função pública, ou com contrato individual de trabalho no âmbito da Administração Pública, em regime de tempo inteiro e que possuam pelo menos 4 anos de experiência após licenciatura”*

⁴ 1 ano de estágio + 3 anos como Técnico Superior de 2.a Classe + promoção à categoria de Técnico Superior de 1.a Classe

€15.012.45⁵ terá que despende cerca de 33% do seu ordenado anual (€4.977,50) para reunir as condições de candidatura a um cargo de chefia, sem quaisquer garantias de algum dia vir a ocupar um lugar de dirigente.

Por outro lado, as anunciadas medidas relativas à Função Pública em nada alteram a estrutura de funcionamento dos organismos nem os instrumentos de gestão ao dispor dos gestores públicos, desprezando a necessidade de correcção de um conjunto de regras que dificultam ou prejudicam o trabalho desenvolvido nos Serviço Público. Um exemplo desta situação é a forma de avaliação da execução orçamental, que pune os organismos com baixa execução financeira (reduzindo o seu orçamento no ano seguinte), sem que haja um sistema de verificação do grau de execução do seu Plano de Actividades e do cumprimento das atribuições que lhe estão conferidas. Assim é paradoxal que, um serviço público que atinja níveis de desempenho elevadíssimos pelo cumprimento integral do seu plano de actividades e de bom serviço público, que o faça poupando dinheiro aos cofres do Estado seja penalizado no orçamento seguinte por apresentar níveis de execução financeira inferior ao inicialmente orçamentado e proposto.

O quadro descrito não é novidade para a maior parte dos leitores, nem mesmo para o poder político, pelo que causa estranheza que, num momento de imperiosa contenção da despesa pública, as medidas adoptadas firam apenas os direitos conquistados e contratados pelos trabalhadores da Administração Pública com o Estado. Mais ainda, deve-se perguntar como é que Governo pretende consolidar as contas públicas e promover o crescimento económico⁶

⁵ Cálculo para o vencimento base no índice 460, para um indivíduo solteiro sem dependentes: Vencimento Base: €1.458,94 (14 meses: €20.425,10); Desconto anual IRS (15,5%): €3.165,89; Desconto anual CGA: €2.042,51; Desconto anual ADSE: €204,25

⁶ *vide* Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005, de 24 de Junho

quando ele próprio não honra os seus compromissos, neste caso com os trabalhadores da Função Pública.

Os problemas financeiros do Estado não estão na despesa que se realiza, mas na irracionalidade da acção dos organismos que baseiam a sua acção numa lógica de gestão normativa, que pode ser impoluta na perspectiva da legalidade, mas é indubitavelmente uma gestão sem conteúdo, sem planeamento e pior que tudo incapaz de defender o interesse público. Esta improficiência tem a sua raiz no nível político e nos processos de controlo que impelem os gestores públicos a gerir pela Lei, em detrimento da eficácia.

Os problemas da Administração Pública, do défice das despesas públicas, da eficácia dos serviços e da melhoria do desempenho dos funcionários nunca serão solucionados, enquanto vigorar a "Política da Aspirina", ou seja, implementam-se medidas para atacar as consequências do problema (os resultados financeiros), em vez de se identificarem as ineficiências da Administração e de se criarem condições para uma gestão baseada na eficácia na acção.

A Política da Aspirina

(3 exemplos)

Dor de cabeça	Aspirina	Causas (ignoradas)
Défice público	Reduzir a massa salarial dos funcionários públicos, congelar as progressões e os suplementos remuneratórios	- Receita fiscal inferior à prevista; - Despesa pública descontrolada
Défice na Caixa Geral de Aposentações(CGA)	Gorar as, legítimas, expectativas de aposentação dos funcionários públicos, aumentando a idade necessária para adquirir o direito à reforma e alterar a sua forma de cálculo	Gestão ineficaz do Fundo de Pensões da CGA, sem que o Estado garantisse a sua contribuição relativa à sua condição de entidade patronal, optando pela injeção de meios financeiros na CGA, o que, sabia-se ser um modelo insustentável.
Falta de meios, por pretensa incapacidade dos funcionários ou falta de pessoal	<i>Outsourcing</i> de recursos humanos (em regimes de contratação precários) e serviços, com custos elevadíssimos.	Mau planeamento de recursos e meios técnicos e medidas cegas de contenção de admissões na Administração Pública.

Paulo Ferreira (sócio n.º 18103)