

Comissão Técnica do



Programa de Reestruturação
da Administração Central do Estado



Relatório Final

-
- I - PRACE**
II - PRINCÍPIOS DE REESTRUTURAÇÃO
III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES
-



(Julho/2006)

Índice Geral

NOTA DE ABERTURA	3
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO	10
1.1. ENQUADRAMENTO E OBJECTIVOS	10
1.2. ORGANIZAÇÃO E ABORDAGEM METODOLÓGICA	12
2. PRINCÍPIOS DE REESTRUTURAÇÃO E ASPECTOS TRANSVERSAIS	14
2.1. VISÃO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO.....	14
2.2. MODELO DE ESTRUTURAS ORGÂNICAS E MACRO-ESTRUTURAS TIPO	18
2.2.1. Organização tipo de Ministério	18
2.2.2. Macro-Estruturas tipo	19
2.3. MISSÕES OPERACIONAIS E FUNÇÕES DE SUPORTE	22
2.4. ÁREAS DE SUPORTE À GOVERNAÇÃO	23
2.4.1. Princípios Gerais	23
2.4.2. Impactos na Macro-Estrutura	28
2.5. FUNÇÕES E ÓRGÃOS CONSULTIVOS	29
2.6. DESCONCENTRAÇÃO	31
2.6.1. Princípios Gerais	31
2.6.2. Desconcentração de Nível Regional (NUTS II).....	33
2.6.3. Desconcentração de Nível Sub-regional	34
2.6.4. Caracterização da Situação Actual	35
2.7. DESCENTRALIZAÇÃO	36
2.7.1. Descentralização para a Administração Local	37
2.7.2. Descentralização para Entidades Supra-municipais	38
2.8. EXTERNALIZAÇÃO	40
2.9. SERVIÇOS PARTILHADOS	42
2.9.1. Enquadramento.....	42
2.9.2. Características e Requisitos Essenciais.....	42
2.9.3. Áreas Prioritárias de Implementação na Administração Pública	43
2.9.4. Ritmo de Implementação na Administração Pública	44

2.9.5.	Estruturas de Serviços Partilhados na Administração Pública	45
2.9.6.	Impacto nas Estruturas Actuais da Administração Pública.....	47
2.9.7.	Autonomização de um Projecto de Definição do Modelo de Serviços Partilhados na Administração Pública	49
2.10.	TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....	50
2.10.1.	Enquadramento.....	50
2.10.2.	Modelo Conceptual de Organização TIC e Suas Funções Principais.....	51
2.10.3.	Princípios de Base e Directrizes para a Reestruturação das TIC na Administração Pública	52
2.10.4.	Casos de Tratamento das TIC na Administração Pública	55
2.11.	FORMAÇÃO PROFISSIONAL	56
2.11.1.	Modelo Conceptual para a Formação Profissional dos funcionários e agentes da Administração	57
2.11.2.	Princípios de Base e Modelo de Reestruturação	59
2.11.3.	Notas para Implementação do Modelo Proposto	61
2.12.	SERVIÇOS SOCIAIS.....	62
2.13.	OUTROS.....	65
2.13.1.	Laboratórios de Estado	65
2.13.2.	Auditorias Jurídicas	65
2.13.3.	Profissionalização das Funções Dirigentes na AP	66
2.13.4.	O PRACE e o Sistema de Cargos Dirigentes e Respectiveas Remunerações	67
2.13.5.	Profissionalização da Gestão de Fundos	67
2.13.6.	Deslocalização dos Serviços da Administração Central.....	68
3.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	69
3.1.	OBJECTIVOS ALCANÇADOS.....	69
3.2.	BALANÇO DAS ESTRATÉGIAS DO PRACE	70
3.3.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73

NOTA DE ABERTURA

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto estabeleceu as linhas de orientação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, descrevendo as respectivas fases, os níveis de orientação e direcção política, a forma como no plano técnico é afirmada a condução e cumprimento do Programa, bem como a respectiva calendarização.

O n.º 8 desta RCM refere explicitamente que na fase de avaliação e redefinição organizacional de estruturas e dos recursos da administração compete:

- a) À **Comissão Técnica** propor as metodologias;
- b) Aos **Grupos de Trabalho** proceder à análise e avaliação das atribuições, competências, estruturas administrativas, principais procedimentos administrativos e recursos financeiros e humanos afectos ao ministério e, na sequência, apresentar um relatório com as propostas de reestruturação e de racionalização de recursos humanos e de procedimentos.

No n.º 9 da mesma RCM acrescenta-se que os relatórios elaborados pelos Grupos de Trabalho serão objecto de análise e avaliação pela Comissão Técnica que elabora um relatório final para a reestruturação da administração central, a ser entregue aos ministros que tutelam o trabalho do PRACE.

Este documento corresponde ao Relatório Final da Comissão Técnica, nele sendo enunciados os princípios da reestruturação da Administração Central do Estado e as macro-estruturas e micro-estruturas propostas.

No entanto, deve referir-se que o capítulo dedicado às macro-estruturas apresenta as propostas da Comissão Técnica e consequentes orientações especiais para as macro-estruturas dos Ministérios aprovadas pelo Governo, pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

Tendo o Governo, através da RCM 39/2006, dado início à fase de execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e sendo a análise de micro-estruturas posterior à aprovação desta Resolução, a Comissão Técnica decidiu seguir as definições políticas das macro-estruturas na análise das micro-estruturas.

Consequentemente, sendo a elaboração deste Relatório posterior à aprovação da RCM 39/2006 e constituindo as macro-estruturas aprovadas a matriz de base das micro-estruturas, foi decisão da Comissão Técnica integrar as macro-estruturas aprovadas no

corpo principal do Relatório. Aliás, a elaboração do Relatório Final decorreu, temporalmente, de forma paralela à elaboração das leis orgânicas dos ministérios, acelerando-se assim o processo de tomada de decisão e implementação da nova estrutura da Administração Central do Estado.

Como previsto na Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, as propostas de micro-estruturas apresentadas pela Comissão Técnica são agora apresentadas e serão objecto de apreciação pelos membros do Governo que intervêm no plano político do PRACE.

Para além das propostas de Reestruturação da Administração Central, apresentadas no corpo principal do Relatório, a Comissão Técnica apresenta ainda um trabalho de Geocartografia dos Serviços Desconcentrados da Administração e um Relatório de Descentralização com propostas de serviços a descentralizar para os níveis intermunicipais e municipais e respectiva calendarização.

Os membros da Comissão Técnica aproveitam esta oportunidade para deixar público reconhecimento e elevado apreço a todos quantos colaboraram neste projecto e em especial a cerca de oitenta quadros da Administração Pública que integraram os Grupos de Trabalho e respectivos coordenadores, assim como à equipa técnica e ao secretariado de apoio.

Aos membros do Governo que tutelam o PRACE, a Comissão Técnica aqui deixa o seu agradecimento pelo espaço de liberdade técnica que sempre lhe asseguraram e no momento em que a Comissão Técnica faz a entrega formal deste trabalho importa salientar que foi seu propósito atingir quatro objectivos: ser a comissão mais económica; ser a mais eficiente medida em termos de maior número de alterações produzidas nas estruturas, ser a mais célere (recuperou um mês ao atraso de dois meses do seu início); ser aquela que recorreu fundamentalmente a consultores internos.

Terminamos, assim, com a humildade de quem parte com a consciência de, como técnicos e cidadãos, ter o seu dever cumprido. Começa, porém, agora o grande desafio da implementação: desenhar estruturas exige sempre grandes esforços, mas implementá-las constitui o maior desafio. O primeiro passo já foi dado com a aprovação das novas macro-estruturas, que expressam a necessária vontade reformista.

Lisboa, 18 de Julho de 2006

O Presidente da Comissão Técnica do PRACE,

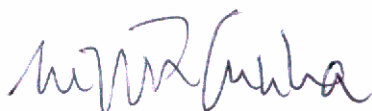


João Abreu de Faria Bilhim

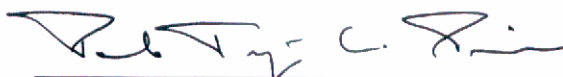
Os Membros da Comissão Técnica do PRACE,



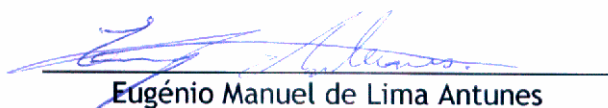
Carlos Alberto Alves Marques



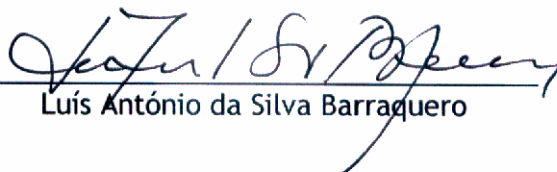
Avelino Miguel da Mota de Pina e Cunha



Paulo Trigo Cortez Pereira



Eugénio Manuel de Lima Antunes



Luís António da Silva Barraquero

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos seus objectivos tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico. Pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com os seguintes **Objectivos**:

- Modernizar e Racionalizar a Administração Central;
- Melhorar a Qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, empresas e comunidades;
- Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Para atingir estes Objectivos, o PRACE estabeleceu as seguintes **Linhas Estratégicas de Acção**:

- Reestruturar/Racionalizar a Administração Directa e Indirecta em função das Missões dos Ministérios, e respectivas entidades, e do Programa de Governo;
- Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação;
- Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado;
- Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços;
- Desenvolver Serviços Partilhados, de nível ministerial ou inter-ministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes;
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação;
- Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Directa do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II;
- Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers*, *Internet*, contratualização local de serviços) e desenvolver numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (Balcões Únicos Multiserviços);
- Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos

Funcionários da Administração Central do Estado;

- Implementar as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos.

A **Metodologia** do PRACE centrou-se na análise fina das missões e competências dos ministérios e seus organismos, articulando um processo top down conduzido pela Comissão Técnica, de acordo com os objectivos do Programa, com um processo bottom up levado a cabo pelos Grupos de Trabalho em cada ministério, de levantamento e diálogo sobre os problemas, experiências e necessidades sentidos pelos organismos no terreno. Destes processos, numa 1ª fase resultaram as propostas de novas Macro-Estruturas (significativamente adoptadas pela RCM n.º 39/2006 e, posteriormente, pelas Leis Orgânicas dos Ministérios) e, numa 2ª fase, as propostas da Micro-Estruturas (as quais já seguiram as orientações especiais aprovadas pela citada RCM).

Em termos de **Resultados**, o PRACE procedeu à avaliação organizativa de toda a Administração Central do Estado e propõe uma reforma estrutural global potenciadora de maior eficácia, eficiência e qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente, do desenvolvimento económico, social e cultural do país. Sinteticamente, destacam-se as seguintes medidas:

- Reforço, na generalidade dos Ministérios, das Funções Estratégica, Planeamento, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governança, através da criação do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI);
- Reforço das Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora da Missão(ões) do Ministério, nomeadamente, e de forma transversal, da Função Auditoria, com o aumento de competências de auditoria de legalidade, técnica, financeira e de *performance* e no reforço de efectivos;
- Nova “arquitectura” dos Órgãos Consultivos, assente na integração de problemáticas comuns ou complementares e subordinação aos responsáveis directos, de que resultou uma redução de 40% de Conselhos e Comissões;
- Racionalização das Funções de Suporte à Gestão de Recursos (financeiros, humanos, materiais, patrimoniais, documentais, comunicacionais, de relações públicas e de apoio técnico-jurídico), pela sua concentração nas Secretarias-Gerais ou, quando existentes, em estruturas de serviços comuns/partilhados (caso, por exemplo, dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, das Finanças e da Administração Pública e da Saúde);
- Proposta de criação de uma Estrutura de Missão de Serviços Partilhados na Administração Pública, com vista à criação e implementação de Unidades de Serviços Partilhados (USPs), as quais, de acordo com *benchmarking* internacionais, apresentam

reduções médias de custos entre os 25 e 55%;

- Proposta de uma Gestão Integrada das Tecnologias de Informação e Comunicação da Administração Central do Estado, tendo sido já atribuída à Agência para a Modernização Administrativa a definição de linhas estratégicas e políticas transversais;
- Significativa Racionalização de Serviços, sempre subordinada à melhoria ou manutenção da Qualidade, e traduzida na redução superior a 30% de estruturas, quer a nível macro (> 180), quer a nível micro (> 1000):

Tipo de Macro-Estrutura	Situação Actual	Estruturas Extintas	Estruturas Mantidas	Estruturas Criadas	Nova Situação	Varição
Órgãos Consultivos	78	38	39	5	44	-34
Serviços Centrais [1]	254	97	156	37	193	-61
Serviços Desconcentrados	157	101	56	14	70	-87
Estruturas de Missão	7	1	6	4	10	3
Outros [2]	22	8	14	0	14	-8
Total	518	245	271	60	331	-187

[1] Inclui Serviços de Administração Directa e Indirecta do Estado.

[2] Inclui Instituições do Ensino Superior, Academias, Fundações e todas as estruturas não enquadráveis nos pontos anteriores.

- Os Serviços Desconcentrados da generalidade dos Ministérios passaram a conformar a sua circunscrição territorial às NUTS II, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 46/89, alterado pelo Decreto-Lei n.º 317/99 (com excepção dos Ministérios das Finanças e do Trabalho e Segurança Social, dadas as suas especificidades);
- Elaborada a primeira Geocartografia dos Serviços Desconcentrados da Administração Central, a qual permite conhecer e cruzar os serviços de todos os Ministérios a nível local e possibilita, por exemplo, decisões equilibradas quanto à localização de Balcões Únicos Multi-serviços;
- Proposta de competências, funções e estruturas a Descentralizar para a Administração Local, no sentido de aproximar a Administração aos cidadãos;
- Proposta de fusão numa única estrutura dos múltiplos Serviços Sociais da Administração Central do Estado (com excepção do IASFA e das SAD's da PSP e GNR), com vista a desenvolver um sistema mais justo e equitativo;
- Na generalidade dos Ministérios, as propostas do PRACE reforçaram competências de planeamento, controlo de gestão e qualidade, reduziram níveis hierárquicos, suprimiram e/ou fusionaram competências, processos e estruturas redundantes e adoptaram e/ou reforçaram estruturas matriciais e horizontais.

Em suma, os Objectivos do PRACE tiveram um elevado grau de concretização nas propostas apresentadas. De notar, que algumas destas propostas já foram objecto de aprovação pelo Governo - Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, as novas Leis Orgânicas de Ministérios (Conselho de Ministros de 2006-06-29) e a constituição duma Comissão para Instalação da Estrutura de Gestão dos Serviços Sociais da Administração Central.

Finalmente, o PRACE pode constituir um **ponto de partida** para a progressiva Modernização da Administração Pública:

- Tal como uma nova Estratégia para a Administração Pública deu origem a novas Estruturas Orgânicas, ambas devem reflectir-se em novos Processos de decisão, de trabalho, de comunicação, (...), e em novos Sistemas de Informação e Comunicação;
- A nova formulação de Missões, Atribuições e Competências cria a oportunidade de criar, para cada uma delas, indicadores de performance, possibilitadores de uma adequada gestão por objectivos e, conseqüentemente, avaliações de serviços e de desempenho individual mais justas e equitativas, recompensando os funcionários que mais contribuem para a sua concretização.

1. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

1.1. ENQUADRAMENTO E OBJECTIVOS

Nas últimas décadas, tem-se verificado a nível internacional uma crescente necessidade de intervenções do Estado num cada vez maior número de áreas da sociedade. Esta maior actividade é sobretudo evidente nas funções legislativa, reguladora e fiscalizadora do Estado. Paralelamente, nos países da OCDE constata-se uma tendência para o Estado reduzir o seu papel enquanto fornecedor de produtos e serviços e uma crescente pressão para reduzir a despesa e a carga fiscal.

Se os Estados modernos tendem a assumir maiores responsabilidades perante a sociedade, não é menos verdade que têm procurado, recorrendo às novas tecnologias e aos novos métodos de gestão e organização, racionalizar as Administrações Públicas e torná-las mais transparentes e próximas dos cidadãos, empresas e comunidades.

Também o Estado português vem assumindo maiores responsabilidades perante a sociedade, de onde tem resultado uma cada vez maior Administração Pública, traduzida num crescente número de funcionários e encargos para o país. A título de exemplo, os custos com pessoal da Administração Pública portuguesa representam 15% do PIB, enquanto a média europeia é de 12% e em Espanha, um dos principais parceiros e concorrentes na União Europeia, é de 9%. No entanto, a esta dimensão da Administração Pública portuguesa não correspondem, por vezes, maiores níveis de serviço, de transparência ou proximidade ao cidadão.

Numa análise global da Administração Pública é frequente chamar a atenção para o seu carácter fortemente centralizado e pouco dialogante com os cidadãos e empresas, para a insuficiência dos mecanismos de gestão e controlo, para o sobredimensionamento e natureza burocratizada, mais centrada em processos que em resultados, e sobreconsumidora de recursos. É geralmente também reconhecido o carácter imparcial e isento da Administração.

Em particular, analisando a actual arquitectura da Administração Central do Estado pode constatar-se um insuficiente desenvolvimento de funções de Planeamento e Estratégia e uma proliferação de órgãos de fiscalização, frequentemente redundantes e objecto de queixas de que a lei não é cumprida.

Em consequência dum funcionamento tipicamente vertical, onde as estruturas e os sistemas de informação horizontais não abundam, é frequente encontrar entidades com missões sobrepostas e uma significativa diversidade de órgãos de suporte e de sistemas de informação não dialogantes - de que resultam desperdício de recursos, menor eficácia e níveis de qualidade diversos.

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos seus objectivos tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico. Para o que se propõe modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorando a eficiência e a qualidade dos serviços a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços.

Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º124/2005, de 4 de Agosto de 2005, o Governo criou o PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, para através de processos de avaliação organizacional, concretizar os objectivos definidos no Programa de Governo e, mais especificamente, melhorar a qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.

O Programa assenta nos seguintes Princípios Gerais:

- **Avaliação das actividades desenvolvidas pela administração central** com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;
- **Desconcentração de funções para níveis regionais e locais**, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a que dizem respeito;
- **Descentralização de funções para a administração local**, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo;
- **Diminuição das estruturas administrativas**, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- **Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos**;
- **Reestruturação dos serviços desconcentrados de nível regional** de acordo com o quadro territorial das NUTS II;
- **Desenvolvimento progressivo de Serviços Partilhados** de actividades de suporte comuns aos vários Ministérios.

Estes Princípios Gerais foram objecto de ratificação política e espelhados nas Orientações Gerais e Específicas de Reorganização dos Ministérios através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

No âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 (Junho de 2005 e actualizado em Dezembro 2005) apresentado pelo Governo Português à União Europeia, o PRACE aparece como uma das medidas que deve contribuir para a consolidação orçamental a partir de 2006, com vista à sustentabilidade das contas públicas potenciadora dum crescimento económico sustentado e da coesão social.

A par da execução do presente Programa, e com objectivos complementares, outros programas de modernização estão a ser desenvolvidos visando a simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos.

1.2. ORGANIZAÇÃO E ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica foi alicerçada em duas condições necessárias para executar a missão do PRACE: (1) recolher informação e criar conhecimento capaz de proporcionar uma análise fina das missões de cada Ministério e (2) a partir desse conhecimento propor estruturas organizacionais capazes de responder de forma mais eficaz e eficiente a essas mesmas missões.

Foi considerada a necessidade de dotar as estruturas resultantes, de unidades capazes de projectar a evolução das funções do Estado, em consonância com as mudanças na envolvente. Essas unidades, com funções estratégicas, de planeamento e prospectiva, foram consideradas para cada Ministério, assumindo normalmente a forma de Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI).

Os trabalhos consistiram em dois grandes processos estreitamente articulados:

1. Um processo conduzido *top down*, coordenado pela Comissão Técnica, de acordo com os objectivos estabelecidos na RCM n.º 124/2005 e com a supervisão próxima do Governo.
2. Um processo *bottom up*, levado a cabo no terreno pelos Grupos de Trabalho operando em cada Ministério, em estreita coordenação da Comissão Técnica, e tendo como objectivo a apresentação de propostas de novas estruturas organizacionais.

O primeiro processo visou a operacionalização dos objectivos do programa, seguindo as linhas traçadas pelo Governo, o desenho das metodologias de actuação no terreno e a

articulação com as equipas no terreno, designadamente garantindo a existência de uma lógica de actuação comum às várias equipas.

O segundo processo operacionalizou as linhas definidas, recolhendo no terreno a informação necessária para concretizar as propostas de reorganização das estruturas.

As equipas, todas elas constituídas por elementos pertencentes ao próprio Ministério e a outros Ministérios, trabalharam com base em múltiplas fontes de informação, incluindo as leis orgânicas de cada Ministério e trabalhos anteriormente produzidos sobre órgãos do Ministério. Adicionalmente, realizaram as entrevistas consideradas necessárias para esclarecer questões surgidas durante o processo. Estas equipas foram assistidas por um elemento com longa experiência no Ministério, informalmente designado de “senador”. A disponibilidade deste elemento, formalmente designado, tinha por objectivo facilitar o acesso dos Grupos de Trabalho à memória organizacional de cada Ministério, permitindo explicar opções anteriores e fazendo o registo do respectivo percurso evolutivo.

O trabalho de cada grupo foi também articulado, em cada ministério, com um Secretário de Estado. Esta articulação visava dar a conhecer o trabalho realizado e suscitar feedback sobre o mesmo. A comunicação da Comissão Técnica com os Grupos de Trabalho foi realizada pela designação de um dos membros da comissão como interlocutor junto do grupo de trabalho.

Estes dois processos foram utilizados nas duas fases principais em que se estruturou o trabalho:

- (1) na primeira fase, incidindo sobre o desenho das macro-estruturas;
- (2) na segunda fase, considerando as micro-estruturas integradas no quadro das macro-estruturas aprovadas pelo Governo.

Para garantir a consistência do trabalho produzido pelos vários grupos em cada Ministério, foi elaborado um caderno de Notas Metodológicas (Anexo A1), o qual apresenta de forma detalhada as instruções recebidas pelos Grupos de Trabalho para as actividades no terreno.

Na primeira fase do trabalho, de elaboração das macro-estruturas, a Comissão Técnica e os Grupos de Trabalho foram auxiliados por uma equipa da Accenture. Competiu-lhe ajudar a comissão na reflexão sobre o processo de trabalho e respectivo acompanhamento, criação de instrumentos para uso dos Grupos de Trabalho e homogeneização de formatos para apresentação dos relatórios. A equipa da Accenture colaborou com a Comissão técnica na coordenação das actividades que iam sendo desenvolvidas em cada Ministério.

Na segunda fase, de elaboração das micro-estruturas, já sem a presença da Accenture, a coordenação e acompanhamento dos trabalhos passou a incluir a realização de reuniões regulares com a presença da Comissão Técnica, de todos os coordenadores das equipas de trabalho e, quando necessário, de membros do Governo.

2. PRINCÍPIOS DE REESTRUTURAÇÃO E ASPECTOS TRANSVERSAIS

2.1. VISÃO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

A modernização da Administração Pública é um processo contínuo e constante. Por vezes, é desencadeada de modo *ad hoc*, visando a melhoria pontual de determinados aspectos funcionais. Noutros casos, surge como um conjunto de medidas de emergência que visam responder a uma situação de crise, real ou antecipada. Há também ocasiões, como a presente, em que as modernizações administrativas são prosseguidas de forma sistemática e estruturada, com o objectivo de ir ao encontro de uma visão estratégica, que responda às necessidades presentes e futuras do País.

Assume-se, actualmente, que uma boa administração pública fortalece a democracia e os direitos humanos, estimula o desenvolvimento e a coesão social, reduz a pobreza e melhora a protecção da natureza e o uso sustentável dos recursos naturais e aumenta a confianças nas instituições democráticas.

Por isso, os países da OCDE com níveis distintos de empenhamento e em fases diferentes de evolução, encontram-se em processos de uma certa mimetização uns relativamente aos outros, usando a fertilização cruzada de boas práticas para promoção da melhoria contínua das suas administrações públicas.

À velha administração pública centrada na aplicação de regras e regulamentos, tendo por matriz a burocracia de Weber, centrada no fortalecimento institucional das organizações e poderes públicos, contrapõe-se a nova administração pública baseada na necessidade de: servir cidadãos; procurar o interesse público; valorizar a cidadania; pensar estratégica e actuar democraticamente; prestar contas; servir mais do que mandar; valorizar os funcionários.

Nesta nova visão, a burocracia de Weber cede lugar à agência como unidade executiva que presta um serviço ao governo e particularmente instala-se o conceito de contratualização entre governantes e administradores públicos. O Governo cria do ponto de vista estrutural condições para os organismos públicos competirem, controlando a sua actividade através dos resultados. Por isso, fomenta-se a criação de indicadores de gestão e fomenta-se a introdução de novos processos de controlo/avaliação dos serviços públicos com a identificação de indicadores-chave de realização ou performance. É que não estando os organismos públicos sujeitos à lei da falência, a avaliação passa a desempenhar um papel

II - Princípios de Reestruturação

crucial nos processos de gestão, exigindo a construção de indicadores de medida para a eficiência, eficácia, economia, ética e qualidade.

Os cidadãos são encarados, também, como consumidores de serviços públicos o que exige mudança da cultura política e administrativa, deixando os funcionários de figurar vestidos de poder para se assumirem como prestadores de serviços públicos. Parte do pressuposto de que a cultura de mercado, da concorrência e da competição, dentro de certos limites, levará a uma nova postura de cidadãos e funcionários, em que se revaloriza toda a simbologia da dignidade e generosidade da prestação do serviço à comunidade.

A orientação para o serviço público passa a ser: qualidade e valor acrescentado; foco no utente/cidadão; valorização de *feedback* do utente/cidadão; ênfase na participação e cidadania; descentralização e desconcentração do poder; convicção no processo de aprendizagem social; ênfase na óptica do interesse público.

Da comparação internacional, fica claro que a modernização da administração pública já não é uma opção, mas uma obrigação que as próximas gerações terão de continuar a empreender na luta constante pela adequação das estruturas organizacionais e dos modelos de gestão à sua envolvente nomeadamente aos seus múltiplos interessados.

Assim, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) vai ao encontro desta nova visão e em si mesmo constitui um dos elementos da modernização administrativa em curso em Portugal, tendo como meta redesenhar a estrutura da Administração Directa e Indirecta do Estado, aproximando-a dos cidadãos e criando as condições para que a Administração seja um motor e não um obstáculo ao desenvolvimento.

O PRACE integra-se no movimento internacional de modernização dos países da OCDE nomeadamente ao procurar: uma governação mais aberta; focalizar-se na criação de instrumentos de medida da realização das políticas públicas; reestrutura os organismos de controlo e os mecanismos de prestação de contas; flexibilizar as estruturas e processos de gestão; ao fomentar o fortalecimento do uso de mecanismo de tipo mercado; ao discriminar positivamente os melhores funcionários

Por outro lado, o PRACE cumpre o Programa do XVII Governo Constitucional no que se refere às linhas motrizes da modernização, designadamente: *“(a) facilitar a vida ao cidadão e às empresas; (b) melhorar a qualidade do serviço (...); (c) tornar a Administração amiga da economia, ajustando-a aos recursos financeiros sustentáveis do País e contribuindo para um ambiente favorável ao crescimento.”* Pretende-se que a Administração Central do Estado resultante do PRACE seja uma administração eficaz e eficiente, com capacidade para responder cabal e atempadamente às necessidades dos cidadãos e agentes económicos, daí o esforço de racionalização professado neste Programa.

II - Princípios de Reestruturação

Neste contexto, o PRACE prosseguiu as seguintes linhas estratégicas:

1. **Reestruturar/Racionalizar a Administração Directa e Indirecta** em função das Missões dos Ministérios, e respectivas entidades, e do Programa do Governo;
2. **Reforçar as Funções Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação;**
3. **Reforçar as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora do Estado;**
4. **Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços;**
5. **Desenvolver Serviços Partilhados**, de nível ministerial e inter-ministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes que constituem fonte de desperdício de recursos;
6. **Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical** através da redução das cadeias de comando, criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação;
7. **Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Directa do Estado de nível regional**, de acordo com as NUTS II;
8. **Reforçar a Proximidade aos Cidadãos**, quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*call-centers, Internet, contratualização local de serviços*), e desenvolver, numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos cidadãos e empresas (Balcões Multi-Serviços);
9. **Melhorar as Qualificações de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado;**
10. **Implementar as novas Estruturas** de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos.

Um dos princípios que norteiam todo este exercício é o da aproximação aos cidadãos através dos mecanismos de desconcentração e descentralização de tudo quanto seja operação e prestação de serviços e o da concentração e/ou partilha de estruturas e meios do apoio/suporte com vista à obtenção de economias de escala. Por outro lado, houve a preocupação por standardizar dentro do possível órgãos e funções, nomeadamente em matérias de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e quanto a funções mais de tipo político e estratégico num gabinete que procura reflectir as funções cerebrais nos organismos.

II - Princípios de Reestruturação

Existe ainda a preocupação de definir a matriz do novo desenho organizacional cruzando as missões verticalizadas em coluna com as actividades de apoio/suporte horizontais.

No decorrer do exercício de redesenho das macro-estruturas dos Ministérios, a Comissão Técnica e os Grupos de Trabalho tiveram que responder a questões como: (a) Devem as instituições direccionarem-se para um ou para vários fins? (b) Através de que meios se pode obter a coordenação entre as diferentes funções, níveis e sectores? (c) Que funções deverão ser centralizadas ou descentralizadas, e em que grau? (d) Qual é a dimensão ideal de uma organização, dadas as suas atribuições?

Subjacente ao PRACE está a máxima de se «fazer melhor, com menos». Está ainda a ideia de uma Administração que é o braço visível de um Estado cada vez menos prestador directo de serviços e, cada vez mais, regulador e fiscalizador, o que obriga ao reforço das funções de planeamento, controlo, avaliação e responsabilização ética e por resultados. Deseja-se uma administração capaz, responsável, transparente, ágil e eficiente.

De seguida, far-se-á uma explanação dos princípios subjacentes à reestruturação e dos aspectos transversais tidos como relevantes, nomeadamente:

- a lógica subjacente à criação de uma direcção-geral que tem como missão assegurar o apoio necessário à tomada de decisão e à definição de políticas (ponto 2.4.);
- o racional para o re-arranjo de diferentes órgãos consultivos (ponto 2.5.);
- os princípios orientadores da desconcentração, descentralização e externalização (pontos 2.6., 2.7. e 2.8.);
- a definição de serviços partilhados e seu impacto (ponto 2.9.);
- recomendações quanto às tecnologias da informação e comunicação (ponto 2.10.);
- a organização da formação profissional (ponto 2.11.);
- a justificação para se propor a junção de diversos serviços sociais no Ministério das Finanças e da Administração Pública (ponto 2.12.);
- e, finalmente, factores como os laboratórios de estado, auditorias jurídicas e as funções e cargos dirigentes (ponto 2.13.).

2.2. MODELO DE ESTRUTURAS ORGÂNICAS E MACRO-ESTRUTURAS TIPO

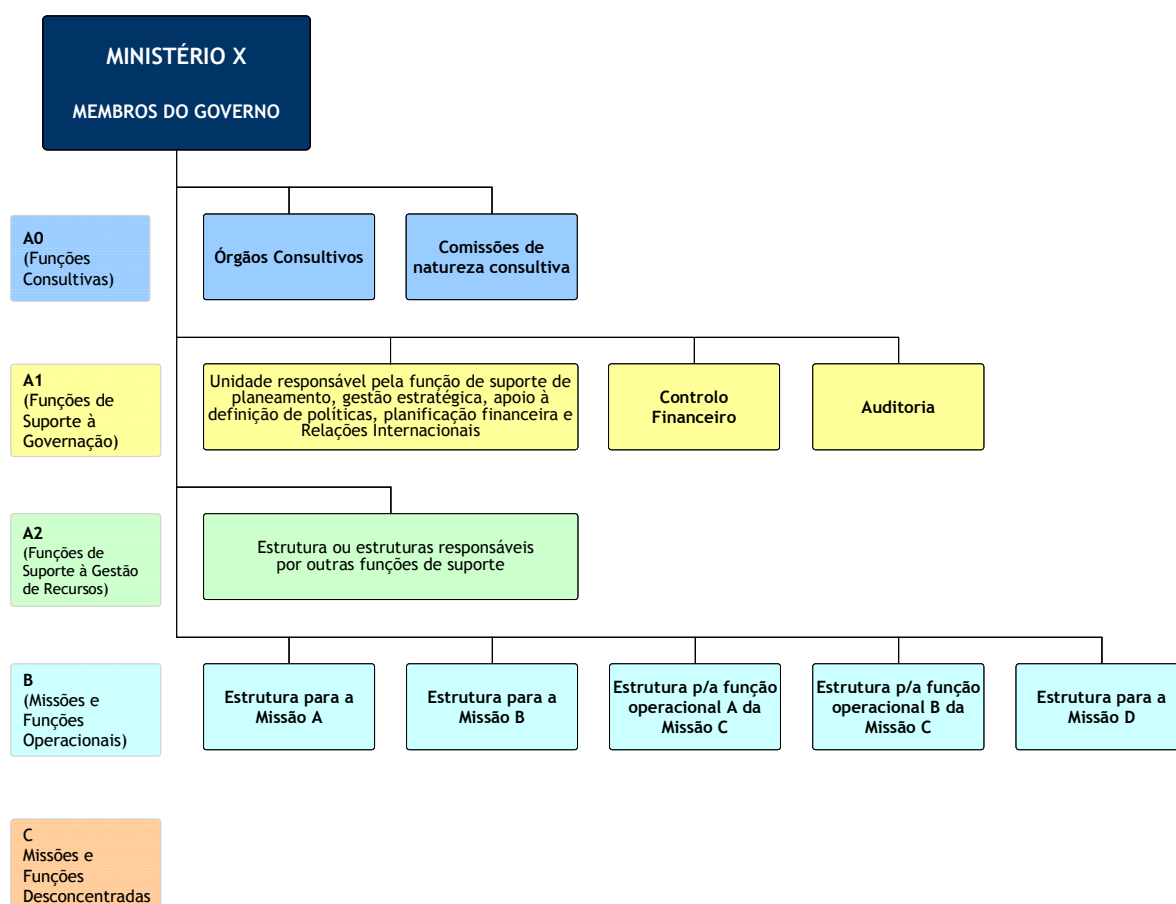
2.2.1. Organização tipo de Ministério



2.2.2. Macro-Estruturas tipo

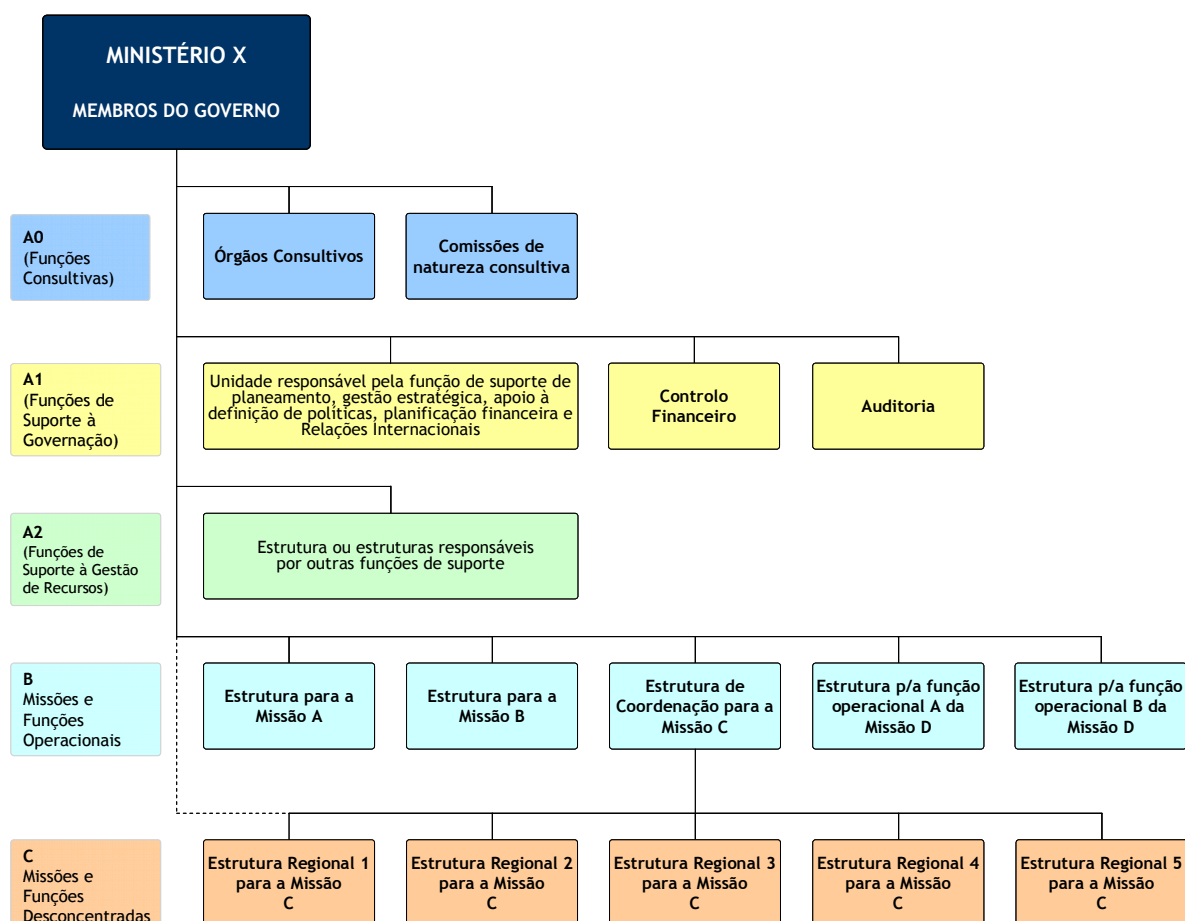
Com base no modelo de organização do Ministério foram adoptadas três configurações tipo, de acordo com o critério (des)concentração.

A) Modelo 1 - Configuração concentrada ao nível central



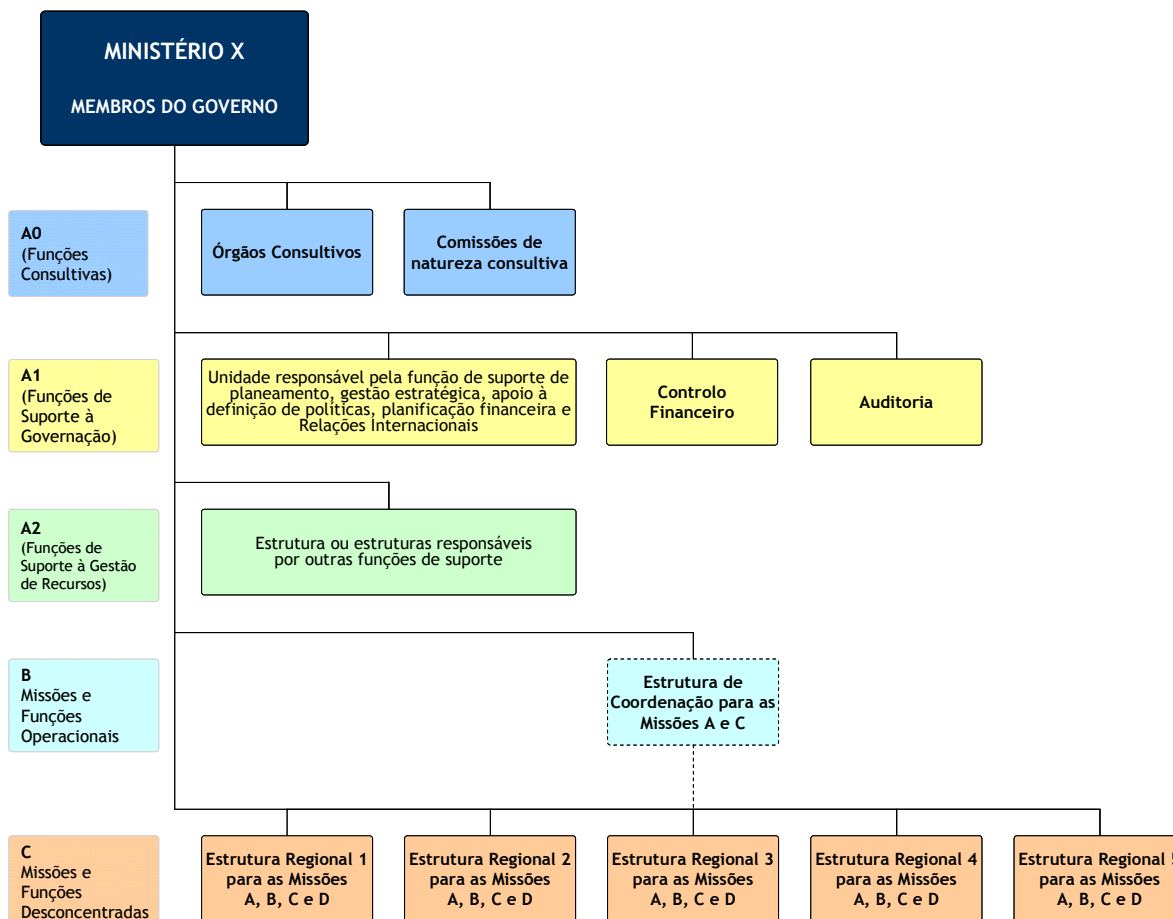
II - Princípios de Reestruturação

B) Modelo 2 - Configuração desconcentrada para certas missões e concentradas para outras



II - Princípios de Reestruturação

C) Modelo 3 - Configuração desconcentrada para todas as missões



2.3. MISSÕES OPERACIONAIS E FUNÇÕES DE SUPORTE

A reestruturação dos departamentos governamentais da Administração Central assenta na distinção de base entre:

A - **Funções de Suporte**, que traduzem as actividades complementares às missões operacionais mas que possibilitam a sua execução com eficácia e eficiência.

Relativamente às Funções de Suporte, distinguem-se dois tipos:

A1) **Funções de Apoio à Governação**, com actividades centradas na Estratégia, Planeamento e Controlo de Gestão (desenvolvimento no ponto 2.4).

A2) **Funções de Suporte à Gestão de Recursos**, com actividades centradas na gestão eficiente dos recursos complementares mas necessários à realização das Missões Operacionais (desenvolvimento no ponto 2.9).

B - **Missões Operacionais** de cada Ministério, que traduzem as principais políticas e acções públicas.

As Estruturas Orgânicas correspondentes a estas Missões não obedecem a um modelo. A organização destas actividades varia de departamento para departamento, em linha com a especificidade das missões e funções.

Relativamente às Missões Operacionais, a estruturação dos departamentos governamentais procurou reforçar, racionalizando, as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora. Aliás, tendência generalizada das Administrações Públicas dos países da OCDE.

Em relação às Funções Produtiva e Prestadora de Serviços, privilegiaram-se critérios racionais de desconcentração, descentralização e, sendo caso disso, de externalização, de acordo com o objectivo de aproximar a Administração aos cidadãos e promover respostas globais e dialogantes através de canais físicos ou virtuais.

2.4. ÁREAS DE SUPORTE À GOVERNAÇÃO

2.4.1. Princípios Gerais

A par do objectivo de racionalização de estruturas que norteia todo o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, a introdução de um novo modelo organizacional que viabilize o reforço e homogeneização das funções estratégicas de suporte à Governação, assume neste contexto uma importância vital, conferindo às respectivas estruturas de Administração uma maior estabilidade e continuidade de gestão, independentemente dos ciclos de alternância política a que estejam expostas, podendo apoiar e até mesmo suportar os respectivos processos de transição.

Funções como o Planeamento Estratégico, Gestão por Objectivos, Avaliação de Desempenho Organizacional e Gestão da Melhoria Contínua, Controlo de Níveis de Serviço e Auditoria devem no futuro fazer parte intrínseca do novo “mapa genético” da Administração Pública Portuguesa, actuando como elemento indutor e catalizador do Processo de Reestruturação que aqui se inicia e conferindo-lhe, no terreno, a tracção e continuidade necessárias para que o mesmo se traduza, a prazo, numa obtenção efectiva de ganhos de racionalidade.

No domínio do **Planeamento Estratégico e Avaliação** será essencial garantir um adequado apoio à definição de políticas sectoriais e a observação e monitorização contínuas dos respectivos efeitos, estabelecendo prioridades, definindo objectivos e metas estratégicas a atingir, alinhando orçamentos e a consequente programação financeira com essas prioridades e mantendo um adequado nível de acompanhamento e gestão activa da respectiva evolução operacional, nomeadamente através do acesso permanente a informação de gestão e indicadores de desempenho alinhados com a estratégia definida.

A disponibilidade de informação e o seu tratamento analítico diferenciado desempenham um papel central na operacionalidade destas funções, considerando-se nessa medida que as mesmas deverão integrar, na sua vertente de gestão e análise de informação, as actuais funções **Estatísticas** dos Ministérios.

Trata-se assim de garantir a existência em cada Ministério de um organismo exclusivamente dedicado à manutenção de um olhar estratégico permanente sobre os níveis de desempenho inerentes ao cumprimento de cada uma das suas Missões.

A sua acção não deve esgotar-se na perspectiva do “observador atento”, pretendendo-se uma actuação mais proactiva que influencie de forma consciente e determinante as

II - Princípios de Reestruturação

diversas decisões e intervenções em presença, com vista a uma evolução permanente e otimizada dos níveis de eficiência, qualidade, eficácia do serviço público prestado pelo sector.

Preconiza-se a este nível a criação, em cada Ministério, de uma estrutura específica para este efeito, cumprindo, entre outras, as seguintes atribuições:

- Dar apoio técnico em matéria de definição e estruturação das políticas, prioridades e objectivos do Ministério;
- Proceder à elaboração dos instrumentos de planeamento, *benchmarking* e análise da envolvente;
- Apoiar tecnicamente o Governo na elaboração de instrumentos de previsão orçamental, em articulação com os instrumentos de planeamento;
- Garantir a articulação das prioridades estratégicas em função do programa do Governo;
- Assegurar a coerência das prioridades políticas com os instrumentos de planeamento, orçamento e reporte;
- Definir os factores críticos de sucesso e os momentos de avaliação do desenvolvimento (execução) das políticas;
- Definir no plano técnico objectivos e indicadores estratégicos que indexem e objectivem os resultados pretendidos com as políticas ministeriais;
- Estimular e apoiar a definição de indicadores chave de performance (métricas) por parte dos diversos organismos/unidades internas, alinhados com os objectivos estratégicos do Ministério;
- Acompanhar em permanência o desenvolvimento das políticas/programas, mediante a utilização desses indicadores;
- Promover a identificação de riscos e desenvolver estratégias de gestão de riscos (planos de contingência);
- Possuir uma visão global e permanente sobre a actividade e desempenho dos organismos, ponderando recursos consumidos e resultados alcançados;
- Garantir uma comunicação adequada entre o membro do Governo, os dirigentes, os funcionários, os cidadãos em geral, formatando a informação em função dos públicos alvo, nas áreas das suas atribuições;

II - Princípios de Reestruturação

- Elaborar e divulgar guíões sobre o processo de planeamento, programação financeira e reporte;
- Contribuir para a elaboração de documentos estratégicos (v.g. Grandes opções do Plano; Relatório do O.E., etc.);
- Contribuir para a concepção e execução da política legislativa do Ministério.

Num quadro internacional de enorme convergência e influência cruzada entre as políticas nacionais e europeias, onde a defesa dos interesses nacionais se efectiva num contexto de negociação alargada e directa com os congéneres europeus, a actividade de **Relações Internacionais** assume um papel cada vez mais relevante na configuração e condução das políticas sectoriais de cada Ministério, sendo essencial a sua incorporação num modelo de Planeamento e Gestão Estratégica mais integrado e abrangente.

Neste sentido, considera-se como fundamental a aproximação entre as actividades de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais, promovendo-se ao nível do PRACE a sua integração sob uma coordenação integrada.

De notar que a integração da actividade de Relações Internacionais num quadro mais alargado de Planeamento e Gestão Estratégica, deve no entanto acautelar a sua não diluição e despromoção em termos representativos, devendo ser assegurada a definição de um modelo organizacional diferenciado, que consagre uma relevância adequada aos seus proscutores, legitimando-os num contexto de representatividade equiparada, junto dos seus congéneres.

Numa nova realidade em que se pretende encarar a reestruturação da Administração Central do Estado como um processo contínuo e não como um produto acabado, o reforço da **Função de Auditoria** - tradicionalmente assegurada pelas **Inspecções-Gerais** dos Ministérios - surge também como uma prioridade, legitimando a sua evolução, para um quadro de avaliação e controlo contínuos sobre os níveis de acção e desempenho de cada organismo, recomendando alterações e melhorias e seguindo a sua introdução no terreno, numa óptica de independência e imparcialidade técnica.

Assim, a par da **Auditoria de Legalidade** - visando assegurar a conformidade legal e regulamentar dos actos da Administração - já com forte tradição na nossa Administração Pública e da **Auditoria Técnica** - visando manter elevados níveis técnicos de actuação, segundo padrões nacionais e internacionais - importa referir especialmente a **Auditoria Financeira** e a de **Performance**.

II - Princípios de Reestruturação

No domínio da **Auditoria Financeira**, deverão assegurar a qualidade da informação financeira - consistência, exactidão, e transparência da situação financeira e patrimonial, legalidade e regularidade das operações - mediante:

- Análise de contas e da situação financeira das entidades do Ministério;
- Análise da legalidade e regularidade das respectivas operações;
- Análise dos sistemas contabilísticos e procedimentos de controlo interno implantados nas entidades do Ministério;
- Declaração pública da credibilidade e/ou fiabilidade dos mecanismos de gestão financeira dos organismos com base nas verificações e análises de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites.

No que se refere ao domínio da **Auditoria de Performance**, pretende-se uma actuação das Inspeções-gerais que vise a garantia de que os dinheiros públicos estão a ser aplicados de acordo com os objectivos definidos pelo Governo e de uma forma eficaz, eficiente e económica, nomeadamente por cumprimento das seguintes atribuições:

- Auditoria de resultados dos programas mediante o acompanhamento, exame e avaliação da sua execução numa óptica de retorno sobre o investimento efectuado;
- Análise aos sistemas de indicadores de desempenho da actividade dos organismos do Ministério;
- Avaliação dos resultados obtidos pelos organismos em função dos recursos aplicados.

Embora com uma vocação de controlo mais operacional, a actuação das Inspeções-Gerais poderá, ao nível da avaliação e controlo dos indicadores de desempenho do Ministério, coincidir em alguns domínios com as vertentes de análise e controlo a cargo das unidades de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, introduzindo uma lógica de “*independent peer review*”, em tudo vantajosa para o funcionamento dos Ministérios. Num cenário, como o actual, em que a obtenção de informação actualizada e fidedigna depende ainda em grande medida do seu levantamento e recolha directa no terreno, por ausência de sistemas de informação que a tornem disponível e acessível, a função de auditoria deverá também assegurar a obtenção e fornecimento de indicadores de desempenho relevantes para as restantes funções de suporte.

Numa outra perspectiva e com um foco muito específico no controlo e avaliação da racionalidade e rigor dos processos de planeamento e execução orçamental, surge em cada Ministério a figura do **Controlador Financeiro** enquanto guardião dos objectivos de controlo da despesa pública inerentes ao cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

II - Princípios de Reestruturação

Cada Controlador Financeiro poderá ter a seu cargo o controlo de mais do que um Ministério, tendo como missão assegurar, dentro da(s) área(s) ministerial(ais) onde actuar, o acompanhamento da respectiva gestão financeira, a identificação e comunicação das tendências de risco para os objectivos de consolidação das Finanças Públicas, o acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras das entidades públicas para com terceiros; e a intervenção antecipada em todas as iniciativas com impacto financeiro relevante de forma a detectar atempadamente problemas e desvios, dispondo para o efeito das seguintes atribuições:

No domínio do planeamento, na vertente exclusivamente orçamental:

- a) Acompanhar a elaboração de planos estratégicos a médio e longo prazos, planos operacionais e orçamentos, designadamente do ponto de vista do respectivo impacto financeiro;
- b) Acompanhar a programação financeira dos programas, medidas, projectos ou actividades;
- c) Propor ao ministro da área ministerial em que se insere alterações à programação financeira que resultem numa melhor afectação de recursos ao nível do ministério.

No domínio da execução orçamental e assunção de compromissos:

- a) Analisar as áreas relevantes da execução orçamental, com base em informação solicitada aos diversos serviços e organismos da Administração Pública;
- b) Analisar e consolidar a informação orçamental, de forma a antecipar tendências com vista a garantir os objectivos financeiros e operacionais estabelecidos, determinando ainda o efeito previsível no défice das administrações públicas e no endividamento do sector em que se insere;
- c) Alertar, previamente à sua adopção, para as implicações das decisões que constituam compromissos que excedam determinados limiares ou que, pela sua natureza, possam indirectamente acarretar encargos adicionais no próprio ministério ou no conjunto da Administração Pública;
- d) Acompanhar o cumprimento dos prazos de pagamento por parte dos serviços e organismos públicos sempre que estes estabeleçam transacções comerciais com terceiros;
- e) Identificar e sugerir iniciativas de melhoria contínua de processos com impacte financeiro, bem como avaliar a consistência no desenvolvimento dos sistemas de informação.

II - Princípios de Reestruturação

No domínio da prestação de contas, promover, em conjunto com as entidades abrangidas pela sua intervenção, as acções de melhoria da qualidade da informação de prestação de contas, tendo em vista, designadamente, a elaboração da conta consolidada dos Ministérios onde se inserem.

No domínio das obrigações de reporte:

- a) Comunicar ao Ministro das Finanças e aos ministros da área ministerial em que se insere a avaliação dos principais riscos geradores de impacte financeiro relevante implícitos nos instrumentos de planeamento e orçamentação;
- b) Apresentar ao Ministro das Finanças e aos ministros da área ministerial em que se insere uma nota informativa mensal sobre a execução orçamental, a sua evolução previsível, os problemas identificados e as áreas que carecem de actuação urgente, formulando, ainda, propostas de resolução dos mesmos.

Ao reforço das funções de auditoria e de controlo financeiro com o perfil enunciado, deve corresponder a reforma progressiva do sistema de controlo interno, designadamente na componente relacionada com a DG do Orçamento, especialmente as respectivas delegações cujo papel deve ser progressivamente reorientado no sentido de evitar a redundância de funções.

2.4.2. Impactos na Macro-Estrutura

Em suma, a instanciação do novo modelo de organização preconizado para as funções de suporte à governação, materializa-se de forma alinhada e homogénea ao nível de cada Ministério na criação de três organismos distintos, nomeadamente:

- Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI);
- Inspeção-Geral do Ministério;
- Controlador Financeiro.

No que diz respeito a algumas das funções acima descritas, em particular as relativas ao Planeamento, Estatística e Relações Internacionais, existirão já na maioria dos Ministérios estruturas específicas dedicadas de forma diferenciada e heterogénea à sua prossecução. Pretende-se com o presente modelo capitalizar e potenciar essas competências incorporando-as num quadro de Planeamento Estratégico e Avaliação reforçado e alargado, sendo nessa medida relevante o seu reposicionamento e redenominação.

II - Princípios de Reestruturação

No entanto, por se tratarem em alguns casos de unidades com uma imagem de referência e qualidade firmada no mercado, admite-se que a nomenclatura proposta para o novo gabinete possa sofrer, em casos específicos e devidamente justificados, ligeiros ajustes no sentido de melhor estabelecer essa ligação com as unidades de referência actualmente existentes e com a cultura específica de cada sector.

O GPEARI poderá ter outras designações, em certos Ministérios que, sem prejuízo das suas atribuições, tenham em conta as suas especificidades e tradições.

2.5. FUNÇÕES E ÓRGÃOS CONSULTIVOS

Os órgãos consultivos - Conselhos, Comissões e outros órgãos de natureza análoga - são inequivocamente da maior importância na adequada e correcta formulação de políticas públicas, quer a nível sectorial, quer no plano transversal ou interministerial.

Sendo inquestionável a sua importância e relevância neste domínio, parece ser também certo, tida em conta a realidade actual da Administração, que nem sempre a sua criação terá seguido critérios uniformes, tendo em vista a racionalização e mesmo a articulação entre si, sempre que as matérias objecto da sua análise fossem próximas, temática ou funcionalmente.

São, assim, actualmente, mais de oitenta os órgãos consultivos da Administração Central, entre Conselhos e Comissões para os mais diversos temas, nuns casos de amplitude ministerial, noutros com vocação supra-sectorial. A ausência, como referido, de um “plano de arquitectura” para a criação (e posterior extinção, findos os respectivos mandatos) de órgãos consultivos levou às situações seguintes, que se consideram ser passíveis de melhoria no âmbito da reestruturação:

- Pulverização de estruturas - Verifica-se a existência, em várias situações, de Conselhos e/ou Comissões vocacionados para o mesmo tema ou problemática essencial, sendo que cada um deles se debruça, depois, sobre “sub-temas” com especificidade própria. A título de exemplo, tenham-se presentes o Conselho Superior do Desporto, o Conselho Nacional contra a Violência no Desporto e o Conselho Nacional Antidopagem. Considera-se, nestes casos, adequada a fusão num único Conselho das matérias relativas à questão essencial em presença (no exemplo, o Desporto), consagrando secções que reunirão para cada um dos sub-temas em concreto.

II - Princípios de Reestruturação

- Funcionamento junto dos Gabinetes Ministeriais - Na situação actual, os órgãos consultivos funcionam sempre (ou na maioria esmagadora dos casos) junto de Gabinetes Ministeriais. Nos casos, aliás, em que têm composição e representação interministerial, esse parece ser um requisito de *per si* para que o respectivo órgão consultivo funcione junto da PCM e, na maior parte dos casos, do próprio Primeiro-Ministro.

Este modelo parece ser conceptualmente adequado, tido em consideração o móbil da existência dos próprios órgãos consultivos: o apoio à formulação de políticas públicas. No entanto, o que se verifica na prática é que a proximidade dos gabinetes é fundamentalmente institucional, sendo muitas vezes delegadas as competências de representação de membros do Governo em elementos da Administração.

Nos casos com abrangência interministerial, a realidade concreta demonstra que há normalmente, pela natureza da matéria em presença, um dos representantes (um Ministério) que tem um ascendente empiricamente superior ao dos restantes. Seria provavelmente mais adequado se esses órgãos consultivos pudessem, por um lado, funcionar junto do Ministério com maior ascendente sobre a matéria em presença e, por outro, que sem prejuízo da auscultação de contributos de outros sectores da Administração, esses contributos pudessem ser obtidos quando necessário, e não necessariamente em todas as fases de construção da “coluna dorsal” das políticas que sejam objecto da actividade do Conselho (ou Comissão). Poderá dar-se, assim, o caso de envolvimento “permanente” de um número menor de elementos em determinado Conselho ou Comissão, sendo este mais selectivo em função da criticidade e conteúdo do contributo de cada um.

Os ajustamentos propostos no âmbito do processo de reestruturação pretendem justamente reduzir estas duas disfunções principais, procurando contribuir para que, através de um maior critério na criação dos órgãos consultivos, e na articulação entre si e com as próprias estruturas da Administração, possam ser obtidos ganhos na eficiência do seu funcionamento, mesmo que restringida à melhor utilização e rentabilização do tempo dedicado pelos seus membros (que, em muitos casos, são em número considerável).

Considera-se também que a criação paralela no âmbito do PRACE de um órgão de suporte à governação com a vocação de apoio na definição de políticas e planeamento estratégico (o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais), facilita o desígnio de que os Órgãos Consultivos passem a funcionar junto da Administração e não sempre dos Gabinetes Ministeriais. A participação e obtenção de contributos dos Gabinetes ministeriais (do próprio Ministro ou Primeiro-ministro, sempre que for caso disso) em nada fica prejudicada, bastando que para o efeito o Conselho diligencie no sentido da obtenção desse contributo quando necessário.

II - Princípios de Reestruturação

Antevêem-se como normas possíveis, sem prejuízo de eventuais excepções, as seguintes “dependências” de funcionamento de um Conselho ou Comissão:

- Junto do GPEARI, quando a sua vocação for transversal a toda a actividade do Ministério.
- Junto de um organismo específico do Ministério (Direcção-Geral ou Instituto Público) que tenha marcada e especificamente a competência relativa ao tema em presença.
- Junto dos Gabinetes Ministeriais ou na PCM, em casos em que se justifique, ou quando a sua vocação seja claramente interministerial.

Note-se que o funcionamento de um Conselho ou Comissão junto do GPEARI ou de um organismo específico do Ministério não inibe que o mesmo seja presidido por um membro do Governo, sempre que este entenda fazê-lo.

É também proposta a extinção dos órgãos consultivos que não se encontram já activos ou em relação aos quais tenha sido percebido já não ser relevante a respectiva actividade.

São estes os principais critérios que conduzem a que proposta da Comissão Técnica reduza o número de Conselhos e Comissões em cerca de 40%, considerando-se não ser prejudicada a sua eficácia e a importância do seu contributo na formulação de políticas públicas, mas aumentando a sua eficiência global de funcionamento.

2.6. DESCONCENTRAÇÃO

2.6.1. Princípios Gerais

A administração directa do Estado assume por vezes a forma desconcentrada¹. O objectivo da desconcentração de atribuições e competências, para entidades com níveis territoriais, regionais ou locais, é aproximar a administração central dos cidadãos e das empresas, para deste modo melhorar a eficiência e eficácia do desempenho de funções operacionais do Estado, sem prejuízo do poder de direcção, por parte dos membros do governo, dos

¹ A administração indirecta do Estado também está por vezes desconcentrada. De qualquer modo esta secção incidirá apenas sobre a desconcentração do subsector Estado que é o mais importante.

II - Princípios de Reestruturação

respectivos organismos. Isto é, pretende-se ganhar em proximidade com os agentes económicos, mas deseja-se que haja unidade e universalidade da prestação (pecuniária, de bens ou serviços) independentemente do local do território nacional.

O caso mais frequente de desconcentração é o que se aplica à administração directa do Estado, que não deixa de estar formulado de forma algo ambígua na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro. Na realidade define que (art.º 11.º, n.º 4):

“4- Os serviços da administração directa do Estado podem ser **centrais** ou **periféricos**, sendo que:

- a) São **serviços centrais** os que exercem competência extensiva a todo o território nacional, independentemente de possuírem, ou não, unidades orgânicas geograficamente **desconcentradas**.
- b) São **serviços periféricos** os que dispõem de competência limitada a uma **área territorial restrita**, funcionando sob a direcção do membro do governo competente.”

O referido diploma não esclarece a distinção entre as duas formas de desconcentração territorial apenas referindo que “os serviços executivos de políticas públicas designam-se **direcções-gerais** ou **direcções regionais** quando periféricos”. Independentemente da forma assumida pela desconcentração, os problemas que se colocam são essencialmente os seguintes²:

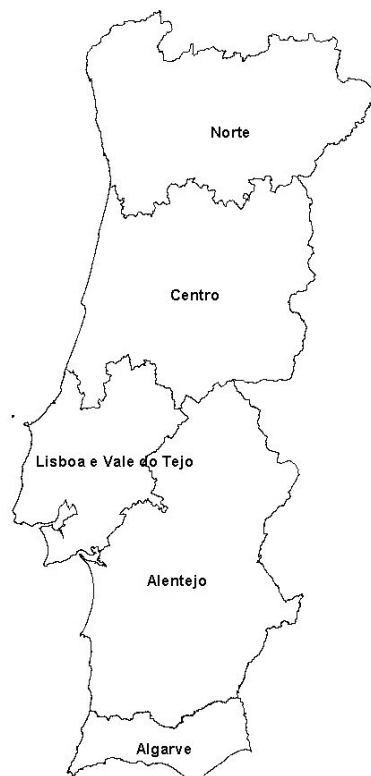
- a) A clarificação das bases territoriais da desconcentração;
- b) A natureza das funções desconcentradas, a desconcentrar ou a concentrar;
- c) As formas de articulação sectorial entre organismos desconcentrados.

Existe uma diversidade de formas de desconcentração de organismos da administração central, desde as regiões NUTS II, a agrupamentos de distritos, distritos, a outras formas de desconcentração.

Os objectivos do PRACE são, não só aprofundar a desconcentração, como reestruturar os organismos desconcentrados de forma a harmonizar a desconcentração territorial ao nível da NUTS II. Isto dá uma resposta parcial ao primeiro problema identificado acima, ou seja a base regional da desconcentração territorial, mas não clarifica a base territorial de um nível sub-regional.

² Estes problemas foram bem equacionados no Relatório da Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado (coordenado pelo Dr. Nuno Vitorino).

II - Princípios de Reestruturação



NUTS II - Delimitações estabelecidas pela RCM n.º 34/86, de 5 de Maio

2.6.2. Desconcentração de Nível Regional (NUTS II)

As regiões NUTS II relevantes para efeitos de reforma da administração desconcentrada do Estado são as consolidadas desde a criação das regiões-plano em 1969, e institucionalizadas em 1979 com a criação das Comissões de Coordenação Regional pelo Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de Dezembro.

As alterações à delimitação das NUTS II efectuadas pelo Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro, terão a sua aplicabilidade circunscrita à gestão dos programas operacionais regionais do QREN 2007-2013, não constituindo base adequada para um modelo desejavelmente estável de organização da administração desconcentrada do Estado.

A Comissão Técnica teve ainda em conta o facto de actualmente vários Ministérios terem organismos desconcentrados correspondentes às NUTS II originárias, e de esse modelo territorial estar já suficientemente estabilizado optou por adoptar como padrão geral da desconcentração de primeiro nível as regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

II - Princípios de Reestruturação

A reorganização da administração desconcentrada será efectuada assegurando uma equilibrada distribuição dos organismos do Estado no âmbito das regiões evitando indesejáveis fenómenos de neocentralismo regional.

Igualmente deverá ser assegurada uma coordenação entre serviços públicos de âmbito regional distinguindo entre os organismos de planeamento, coordenação estratégica e de desenvolvimento económico, social e ambiental, cuja articulação regional deverá competir às comissões de coordenação regional, e as funções de soberania, segurança dos cidadãos e protecção civil cuja articulação a nível regional deve competir aos governos civis.

2.6.3. Desconcentração de Nível Sub-regional

A adopção do modelo NUTS II como estrutura nuclear da organização da administração desconcentrada não significa que esse seja o único nível territorial de representação do Estado. As estruturas desconcentradas em função da natureza da actividade desenvolvida e das competências específicas adoptarão os modelos de organização sub-regional adequada às situações de proximidade com os cidadãos e os agentes económicos.

Importa clarificar que poderá haver aqui essencialmente três situações distintas. Ministérios que têm organismos desconcentrados ao nível da NUTS II que por sua vez estão desconcentradas sub-regionalmente; Ministérios com estruturas que só estão desconcentradas ao nível sub-regional, podendo esta assumir essencialmente duas formas: subdivisões territoriais da NUTS II (agregação de NUTS III) ou distritos, que não são partições da NUTS II.

A fim de aumentar a coerência territorial da administração pública, o nível sub regional deverá ajustar-se no âmbito das NUTS II em que se integram segundo um dos seguintes modelos:

- c) nível distrital para as funções de soberania, de segurança pública, protecção civil e serviços de predominante função financeira como os serviços de finanças e de segurança social;
- d) nível de NUTS III ou de agregação de NUTS III para as competências associadas ao desenvolvimento económico, ao ordenamento do território e a gestão integrada de programas de acção local, por corresponder ao modelo de referência sub-regional dos programas regionais do QREN³;

³ Para desenvolvimento de um modelo de desconcentração de agregação de NUTS III, que permita articular com a descentralização para entidades supra-municipais ver Pereira, P. e Martins, A. (2006). Uma possível aplicação prática do modelo de carácter flexível são as propostas de desconcentração/descentralização na área das regiões de turismo.

II - Princípios de Reestruturação

e) nível municipal ou representação sub-municipal.

A adequação das estruturas sub-regionais à natureza das funções desempenhadas constituirá uma prioridade na fase de análise das micro estruturas dos organismos públicos.

Igualmente será avaliada a reorganização dos serviços desconcentrados, indispensável para uma integração dos centros de atendimento público a nível sub-regional, municipal e de freguesia, correspondentes a uma evolução do actual conceito de loja do cidadão para o de balcão público multi-serviços.

2.6.4. Caracterização da Situação Actual

No âmbito do PRACE entendeu-se por bem proceder à aqui designada Geocartografia dos Serviços Desconcentrados da Administração Central.

De facto, pese embora alguns Ministérios possuíssem, de forma organizada, a distribuição dos seus serviços desconcentrados, a CT deparou-se com a inexistência de um levantamento sistémico de todas as unidades desconcentradas dos organismos públicos, de todos os Ministérios. Nestas circunstâncias, procurou-se colmatar esta grave lacuna através da elaboração de um questionário disponibilizado na Internet que permitiu aos Grupos de Trabalho de cada Ministério caracterizar a quase totalidade das unidades desconcentradas.

O resultado deste trabalho encontra-se expresso no Anexo A3 em suporte papel, sendo reflexo do conteúdo de uma Base de Dados entretanto elaborada.

Esta caracterização generalizada da distribuição geográfica dos serviços públicos apresenta um retrato bastante fiel da dispersão actual dos serviços mas perderá, naturalmente, a sua utilidade caso não se proceda à sua manutenção e permanente actualização num qualquer organismo, nomeadamente, na DGAP, na DGAL, ou outro que se entenda mais adequado e melhor preparado para efectuar esse trabalho.

As vantagens inerentes à existência de uma Base de Dados com estas características são diversas, consoante os seus destinatários, mas destacaríamos pelo seu relevo, sem prejuízo das abordagens já realizadas pelos Grupos de Trabalho nos relatórios sectoriais, as seguintes potencialidades:

- a) Adequar a cobertura dos serviços a todo o território nacional segundo critérios de eficácia e eficiência de utilização dos recursos;
- b) Prever a partilha de recursos (instalações, equipamentos, pessoal) entre organismos geograficamente próximos;
- c) Base de negociação com as autarquias locais no processo de descentralização;

II - Princípios de Reestruturação

- d) Estabelecimento de protocolos de cooperação com as autarquias locais, em função dos serviços públicos disponibilizados localmente e face às necessidades locais;

Este tipo de abordagem será tanto mais enriquecido quanto a Base de Dados agora apresentada for complementada com outros elementos informacionais relevantes para a decisão, nomeadamente, volumes de trabalho, destinatários efectivos e potenciais dos serviços, área de cobertura, proximidade de outros serviços, etc.

A dimensão de um projecto deste tipo aconselham um projecto específico para o efeito mas sempre se poderá dizer que os suportes informacionais que agora se apresentam (Base de Dados em suporte digital e em suporte papel, e alguns mapas exemplificativos) são o primeiro trabalho global que identifica ao nível de Freguesia a localização dos serviços públicos desconcentrados.

A listagem apresentada foi organizada por Município respondendo assim à questão de quais os serviços públicos que existem num determinado Município. Naturalmente a Base de Dados é susceptível de um múltiplo conjunto de interrogações, em função dos interesses específicos dos destinatários.

2.7. DESCENTRALIZAÇÃO

Em quase todos os países do mundo desenvolvido verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseado na devolução de poderes de autoridade para o nível local ou regional, i.e., descentralização política. Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia, como pode ser visto pelo peso da despesa da administração central no total das despesas das administrações públicas (ver Pereira, P.T. et al. 2005).

Sublinhe-se que a Constituição de 1976 consagra o princípio da descentralização (art.º 237.º), que operacionaliza o princípio da autonomia local. Este princípio consagra a ideia de devolução de atribuições do Estado que, pela natureza das mesmas, este não deveria prosseguir, porque não correspondem a interesses nacionais mas de populações territorialmente delimitadas (Canotilho e Moreira, 1993). O que está ligado ao princípio da subsidiariedade, igualmente consagrado na Constituição (art.º 6.º) e referido no art.º 2.º da Lei n.º 159/99, de 14/09, e que significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficiente e eficazmente prosseguidas pelas autarquias locais.

As Grandes Opções do Plano 2005-2009 apresentam como um dos objectivos do XVII Governo Constitucional a descentralização de atribuições e competências da administração central para a administração regional e local. Assim:

II - Princípios de Reestruturação

- a) Na primeira opção, Assegurar uma Trajectória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos, o eixo Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento inclui o objectivo da descentralização de funções e serviços para os tornar mais próximos dos cidadãos;
- b) Na segunda opção, *Reforçar a Coesão, Reduzindo a Pobreza e Criando Mais Igualdade de Oportunidades*, no eixo *Mais e melhor educação para todos*, pretende-se prosseguir a transferência de competências para as autarquias locais, tendo como metas a entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a conclusão do processo de elaboração das Cartas Educativas;
- c) Na terceira opção, *Melhorar a Qualidade de Vida e Reforçar a Coesão Territorial num Quadro Sustentável de Desenvolvimento*, no eixo *Administração Local e Territorial e a Coesão*, preconiza-se o reforço e a qualificação do poder das autarquias locais, aos seus diversos níveis, através de uma verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, em paralelo com a alocação dos recursos financeiros correspondentes.

2.7.1. Descentralização para a Administração Local

A Lei n.º 60-A/2005, de 30/12 (OE 2006), no seu art.º 25.º, e para efeitos do disposto na Lei n.º 159/99, de 14/09⁴, autoriza o Governo a transferir para os municípios as verbas necessárias ao exercício por estes das novas competências transferidas e prevê que, durante o ano de 2006, o Governo apresente proposta legislativa sobre novas transferências de competências para os municípios de acordo com os princípios da alínea c) do n.º 2 da RCM n.º 124/2005, de 04/08 (PRACE).

A descentralização de funções prestadoras é um dos objectivos fundamentais do XVII Governo Constitucional expressamente referidos a título de orientação para a Reestruturação da Administração Central do Estado na RCM n.º 124/2005.

Em particular parece adequada:

- a) A concretização da descentralização das competências previstas na Lei n.º 159/99, assegurando os meios financeiros necessários ao exercício das novas competências;

⁴ Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e fixa regras de delimitação da intervenção da administração central e local.

II - Princípios de Reestruturação

- b) O reforço da capacidade de regulação, acompanhamento, apoio e avaliação do exercício das competências descentralizadas, podendo ser equacionado um mecanismo de “resgate”, de regresso, das competências descentralizadas de forma contratualizada, quando estas não sejam exercidas nos termos previstos.

A referida Lei n.º 159/99, de 14/9, identifica detalhadamente os domínios de intervenção municipal, os quais em larga medida estão ainda por concretizar.

Na fase de análise das micro-estruturas deverão ser identificadas quais as competências dos organismos públicos, meios humanos e património, a descentralizar distinguindo em função da sua natureza as seguintes situações:

- a) Competências de planeamento, de gestão e de decisão de investimento tipicamente regionais as quais, face à inexistência de regiões administrativas, deverão ser exercidas pela administração desconcentrada do Estado a nível regional;
- b) Competências que pela sua natureza e escala de intervenção devem ser descentralizadas para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ou para as associações de municípios correspondentes a NUTS III ou à agregação da NUTS III;
- c) Competências de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento de natureza local, de natureza essencialmente executiva ou prestadora de serviços, que devem ser descentralizadas para os municípios ou mesmo, em certas circunstâncias, para as freguesias de dimensão adequada.

2.7.2. Descentralização para Entidades Supra-municipais

A descentralização tem sido analisada sobretudo como transferência de atribuições, competências e recursos para os municípios, aplicando desta forma o princípio de subsidiariedade e por argumentos que têm sobretudo a ver com maior eficiência e com o facto das decisões sobre certos bens e serviços locais deverem ser dos habitantes desse território e não da administração central. Contudo, por vezes a escala territorial e demográfica do município é insuficiente, pelo que têm sido consideradas entidades supra-municipais para assumirem certas competências no âmbito da descentralização. Neste contexto, foram publicados dois diplomas no sentido do reforço do inter-municipalismo, mas cujos efeitos ainda não são visíveis dada a sua juventude⁵.

⁵ Lei n.º 10/03, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das Áreas Metropolitanas (as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas) e o funcionamento dos seus órgãos, e Lei n.º 11/03, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das Comunidades Intermunicipais de Direito Público (as Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais e Associações de Municípios de Fins Específicos) e o funcionamento dos seus órgãos.

II - Princípios de Reestruturação

Esta reforma poderá alterar profundamente o associativismo municipal em Portugal, reforçando estratégias de cooperação e aumentos de sinergias.

Com a Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, procura-se promover o surgimento de novas áreas metropolitanas (pessoas colectivas de direito público), que serão denominadas de Grandes Áreas Metropolitanas (mínimo de 9 municípios contíguos e de 350.000 habitantes) e de Comunidades Urbanas (mínimo de 3 município contíguos e 150.000 habitantes), visando enquadrar o planeamento e a gestão dos espaços urbanos, articular investimentos municipais de âmbito supra-municipal, coordenar as actuações entre municípios e os serviços da Administração Central (ex.: saneamento básico, saúde, educação, segurança, etc.), promover o ordenamento do território e a gestão estratégica, económica e social, dispondo para o efeito de serviços, património e finanças próprios.

A Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, procura dinamizar a criação de Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais (municípios ligados entre si por um nexo territorial) e Associações de Municípios de Fins Específicos (municípios com interesses específicos comuns) com atribuições similares às das Grandes Áreas Metropolitanas mas âmbito mais circunscrito.

A constituição destas novas organizações municipais (que substituem as anteriores Áreas Metropolitanas⁶ e as Associações de Municípios de direito público⁷) depende de voto favorável das Assembleias Municipais de cada uma das autarquias envolvidas, depois de apreciadas as propostas das Câmaras Municipais respectivas.

Ao considerar a eventual descentralização de competências para estas entidades surgem vários problemas:

- a) Trata-se de órgãos inter-municipais em que os seus dirigentes respondem, antes do mais perante o eleitorado do respectivo município e não perante os munícipes da área metropolitana ou comunidade inter-municipal;
- b) As suas delimitações territoriais não se enquadram nas NUTS II;
- c) No capítulo das competências dos órgãos, nomeadamente do Conselho Directivo (no caso das Comunidades Intermunicipais) e Junta (no caso das Áreas Metropolitanas) parece existir alguma ambiguidade. Assim, estes órgãos têm competência para, por exemplo, “*gerir transportes escolares*”, “*gerir e manter as estradas desclassificadas*” ou “*gerir a actividade de higiene e limpeza urbanas*”^{8 9}, sem que

⁶ Lei n.º 44/91, de 02/08.

⁷ Lei n.º 172/99, de 21/09.

⁸ Cfr. art.º 14.º, n.º 4, alínea e, l, m, da Lei n.º 11/03, de 13/05, no caso do Conselho Directivo.

⁹ Cfr. art.º 18.º, n.º 5, alínea e, j, l, da Lei n.º 10/03, de 13/05, no caso da Junta da Grande Área Metropolitana e da Junta da Comunidade Urbana.

II - Princípios de Reestruturação

tal encontre aderência às atribuições de “coordenação” previstas na lei, já que gerir vai para além da “*coordenação (,,,) das actuações entre os municípios e os serviços da administração central*”¹⁰. Ora, por definição, os órgãos não têm competências que vão para além das atribuições da pessoa colectiva que integram.

O Programa do XVII Governo Constitucional e o Orçamento de Estado para 2006 prevêem uma revisão das leis n.ºs 10/03 e 11/03 pelo que a descentralização para as actuais entidades parece, nesta fase, problemática.

Não obstante, podem desde já ser identificadas áreas que se consideram de maior potencial de descentralização, algumas das quais foram já objecto de reflexão no âmbito do PRACE apesar de não concretizadas pelos motivos expostos.

Destacam-se neste domínio, aquelas áreas que pela sua natureza não exigem a respectiva centralização, mas antes a sua transferência para as administrações locais, melhor conhecedoras do contexto específico em que se inserem e numa lógica de aplicação do princípio da subsidiariedade. Poderão enquadrar-se nestas, áreas como a Cultura (por exemplo, na sua componente de concessão de apoios a agentes culturais locais), a Segurança Social (por exemplo, no que respeita à prestação de alguns tipos de apoio social), a Educação (dando continuidade ao processo já iniciado de descentralização de competências no domínio da gestão e manutenção das infra-estruturas e equipamentos do ensino básico), ou a Saúde (por exemplo, no âmbito da gestão de unidades de saúde locais).

2.8. EXTERNALIZAÇÃO

Após uma análise cuidada das funções desempenhadas por cada organismo deverá ponderar-se sobre a possibilidade da sua transferência para terceiros com ganhos de economia, eficiência e eficácia. Tradicionalmente, essa possibilidade é sujeita a um confronto com a existência ou não de serviços similares no sector privado ou no sector social, com o grau de controlo exigível à função ou com a criticidade da função para o Estado.

¹⁰ Cfr. art.º 5.º, n.º 1, alínea b, da Lei n.º 11/03, de 13/05, e art.º 5.º, n.º 1, alínea b, da Lei n.º 10/03, de 13/05.

II - Princípios de Reestruturação

A transferência de funções para terceiros poderá assumir diversas formas que vão desde a empresarialização pública da função (sector público empresarial) à privatização total (entrega ao sector privado) passando pelo “terceiro sector” (instituições sem fins lucrativos) e pelas parcerias público-privadas.

Algumas das vantagens apontadas pela externalização de funções passam por uma redução global de custos, por uma maior concentração nas actividades que só o Estado pode realizar, pela melhoria da qualidade de serviço prestado.

A questão relevante na externalização é que não se pode assumir, *a priori*, que entidades que estão fora das administrações públicas, vão assumir as atribuições e competências que agora estão a ser assumidas por organismos da administração pública. Ao equacionar a externalização é pois necessário identificar os actores que estão, desde já, receptivos para assumir as novas competências.

Uma forma de externalização, não completa, poderá ser por via de *outsourcing*, sem que o Estado deixe de ser responsável pela função mas contratando a terceiros a sua execução. Um serviço prestado em *outsourcing* com uma boa gestão pode ajudar as organizações a lidarem com o processo de mudança, possibilitando o acesso a um leque mais alargado de recursos e competências. Na actual Administração existem já algumas experiências de externalização com sucesso, designadamente de *outsourcing*, sendo possível identificar os domínios operacionais em que a sua aplicação se tem revelado mais eficiente.

Essencialmente, estes estão associados à execução de tarefas administrativas de baixo valor acrescentado e com grande consumo de recursos (refira-se a título de exemplo, o processo de conferência de facturas executado na Saúde) ou de funções em que o nível de maturidade e competitividade do mercado privado é tendencialmente superior ao da Administração Pública (refiram-se neste caso, a realização de formação em tecnologias de informação, assegurada por inúmeras estruturas da Administração, em “competição” directa com entidades privadas, ou a gestão de espaços turísticos e de ocupação de tempos livres, como o são a gestão das Pousadas de Juventude ou de outras estruturas similares como o INATEL).

Outros domínios em que as vantagens de externalização têm sido evidentes dizem respeito à prestação de serviços na área do desenvolvimento e manutenção de aplicações informáticas, com alguns exemplos de sucesso no terreno, mas ainda com enorme potencial de aplicação, assim como a gestão e manutenção de arquivos (físicos ou digitais) ou a gestão da frota automóvel.

Em todos os casos, importará salvaguardar sempre uma avaliação do custo-benefício associado à solução de externalização, assim como assegurar a prévia contratualização de níveis de serviço indexados a objectivos concretos, preferencialmente de redução da “factura operacional” resultante da execução de dada actividade.

2.9. SERVIÇOS PARTILHADOS

2.9.1. Enquadramento

A partilha de serviços comuns é um conceito testado e com provas dadas. A experiência e vários indicadores de *benchmarking* demonstram reduções médias de custos na ordem dos 25% a 55%, dependendo da área específica em causa - Contabilidade, Aprovisionamento, Processamento de Vencimentos, etc. (reduções calculadas em função dos custos actualmente afectos a cada uma das áreas).

A experiência e os indicadores provêm fundamentalmente do sector privado (incluindo empresas nacionais), no entanto, a especificidade (e heterogeneidade) da Administração Pública não deve retirar aplicabilidade a iniciativas desta natureza. A singularidade da Administração Pública exige certamente uma abordagem própria, antevendo a obtenção de ganhos porventura menos ambiciosos, mas ainda assim significativos (se em vez de 35% de poupanças se obtiverem, por exemplo, 20%, terá decerto e ainda assim valido a pena).

A partilha de serviços comuns (intra ou inter sectoriais) permitirá a eliminação das múltiplas repetições estruturais que actualmente existem na prestação de serviços de suporte da Administração Pública (cada Direcção-Geral, cada Instituto Público, etc., com a sua Direcção Administrativa e Financeira, ou equivalente), potenciando a redução de custos por, entre outros, aproveitamento de economias de escala.

2.9.2. Características e Requisitos Essenciais

A partilha de serviços comuns reúne três características principais:

- **Existência de uma relação de prestação de serviços** (entre uma unidade prestadora de serviços partilhados - USP - e de entidades suas “clientes”) **vinculada a níveis de serviço** previamente acordados e estabelecidos contratualmente (que em tudo se assemelham a indicadores de *performance* contratual);
- **O Core Business** das USPs é a prestação de serviços de suporte aos organismos seus clientes (a razão da sua existência). Estes serviços deixam de ser meras funções, tipicamente de 2º plano, dos organismos (e ainda que igualmente importantes), promovendo a **excelência na prestação de serviços**;
- **Foco contínuo e permanente na maximização da eficiência**, através da racionalização de processos (incluindo-se a concentração da prestação de serviços),

II - Princípios de Reestruturação

da utilização de sistemas de informação adequados e integrados e de uma configuração organizacional que melhor assegurem a relação custo/serviço prestado.

Só a conjugação destas características justificará a prazo a manutenção destas estruturas, caso contrário deverá equacionar-se a externalização das funções, se conseguidas condições mais atractivas no mercado.

A reunião destas características impõe os seguintes requisitos fundamentais de uma qualquer USP:

- **Flexibilidade de actuação;**
- **Agilidade e capacidade de ajustamento rápidas;**
- **Autonomia de gestão de uma Conta de Resultados.**

Desta forma, as estruturas hoje concentradas da Administração (ou em vias de) não são verdadeiramente estruturas de serviços partilhados, quer porque não reúnem em geral os elementos essenciais que as caracterizam (por exemplo, vinculação a níveis de serviço), quer porque a própria arquitectura jurídica actual da administração directa (ou mesmo indirecta) do Estado dificulta a satisfação plena dos requisitos necessários a este tipo de estruturas.

2.9.3. Áreas Prioritárias de Implementação na Administração Pública

Os serviços de suporte candidatos à partilha de serviços são vários, tendo-se, no contexto do PRACE, considerado como prioritárias aquelas áreas em que o potencial percebido de ganho é maior e em que existem evidências claras de ganhos (utilizando, entre outros, os elementos de *benchmarking* existentes como “barómetros”):

- **Contabilidade, Gestão Orçamental e Financeira**, incluindo a vertente de Activos Patrimoniais (em curso a implementação do POCP, ao abrigo do RIGORE);
- **Aprovisionamento** (em curso o Programa Nacional de Compras Electrónicas, sendo ainda necessário instanciar a Unidade Nacional de Compras e concluir a criação das Unidades Ministeriais);
- **Gestão de Recursos Humanos** (a começar de raiz, iniciando por áreas eminentemente “administrativas”, mais mecanizadas, tal como o processamento de vencimentos; expandindo de forma progressiva em áreas como o recrutamento, a gestão de carreiras, concursos e quadros, a formação, as avaliações de desempenho, a gestão de mobilidade, etc.);

II - Princípios de Reestruturação

- **Gestão de Instalações e Equipamentos** (a começar de raiz e excepcionando, pelo menos em certa medida, os organismos e/ou forças com elevada especificidade, como as Forças Armadas e de Segurança);
- **Gestão das Tecnologias de Informação e Comunicação** nas suas vertentes mais infraestruturais e/ou generalistas (infra-estruturas tecnológicas, redes, *data-centers*, serviços de administração e operação de plataformas e aplicações, *help desk* técnico, plataformas de colaboração e de produtividade pessoal, etc.). Esta opção deverá ser analisada caso a caso, ainda que existam similitudes teóricas aparentemente indiscutíveis sector a sector;
- **Outras áreas**, tais como o arquivo (electrónico e físico) e a gestão de frotas automóveis e de tipografias, não obstante nestas áreas de menor complexidade poder prever-se simplesmente a externalização dos serviços (podendo estas áreas ser objecto de estudo próprio, ainda que breve, e que deverá, entre outros, atender aos custos de transição).

2.9.4. Ritmo de Implementação na Administração Pública

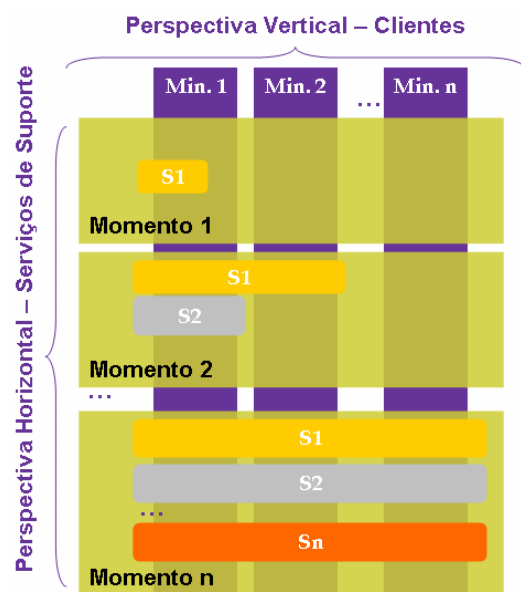
A implementação “*Big Bang*” traria provavelmente o mais rápido retorno financeiro, não sendo contudo realista nem exequível.

É uma abordagem provavelmente incorrecta, uma vez que envolve investimentos iniciais não comportáveis (de uma só vez), implica custos de gestão da mudança dificilmente governáveis (mesmo do ponto de vista político), mas também e justamente porque a Administração Pública (e dentro dela, cada um dos sectores, cada um dos Ministérios, cada um dos organismos, etc.) tem especificidades que importa acautelar.

O risco de que alguns acidentes de percurso retirem credibilidade à iniciativa são significativos (não sendo só uma experiência que correu mal, é todo um conceito, provado e inevitável, que é posto em causa).

O **gradualismo** e a **pilotagem** (para avaliar e corrigir o que não esteja bem à primeira) são desta forma essenciais, quer em relação aos Serviços de Suporte a prestar (S1, S2,..., Sn na figura) quer em relação aos Clientes a abranger:

- Numa perspectiva horizontal, por exemplo, começando pela Contabilidade, consolidando o Aprovisionamento, lançando os RH’s, etc.;



II - Princípios de Reestruturação

- Numa perspectiva vertical, começando num Ministério (ou mesmo só em alguns dos seus organismos) e expandindo progressivamente a novos organismos e Ministérios.

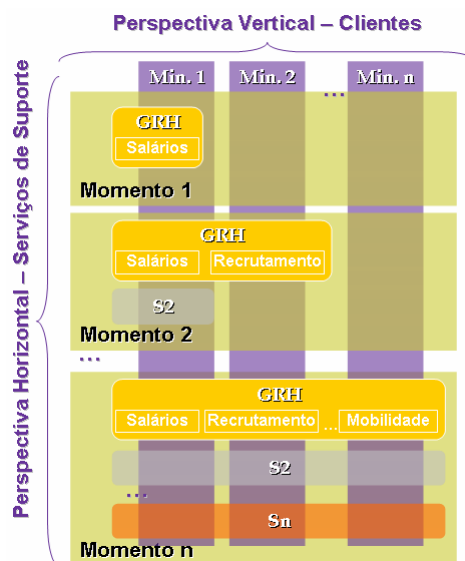
O prazo de implementação plena (o “Momento n”) não deve, porém, ser estendido *ad eternum*, sob risco de cristalização de dois modelos de actuação em relação à mesma matéria (ex.: Contabilidade, Aprovisionamento, RH, etc.), dentro de um mesmo Ministério ou em Ministérios diferentes. A título indicativo, 3 anos foi o prazo alvo considerado por uma empresa nacional, de grande dimensão e do sector privado (prazo a observar, sem prejuízo de um planeamento mais fino, detalhado e ainda assim aceitável).

2.9.5. Estruturas de Serviços Partilhados na Administração Pública

As estruturas que darão suporte à prestação de serviços partilhados deverão ser **robustas e obrigatoriamente flexíveis**, para que possam ser “preenchidas” ou “esvaziadas” em função da dimensão horizontal e vertical da prestação de serviços em cada instante.

As estruturas vão sendo “preenchidas” à medida que o aumento do n.º de funções (no exemplo, e a título ilustrativo, o da partilha de serviços de gestão de recursos humanos) e de clientes por funções o exige, beneficiando das economias de escala para maximizar a eficiência.

Estas estruturas deverão poder ser futuramente “esvaziadas” de forma ágil, se se decidir, por exemplo, externalizar a prestação de um determinado serviço e o papel da estrutura passar a ser fundamental ou exclusivamente a gestão de contrato(s).



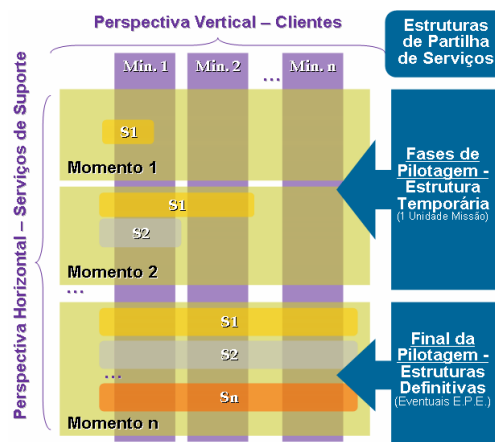
As Leis n.º3/2004 e n.º4/2004 (de Organização da Administração Directa do Estado e dos Institutos Públicos) não prevêem figuras com estas características intrínsecas, sobretudo por não terem a flexibilidade e a agilidade de actuação indispensáveis às entidades prestadoras de serviços partilhados.

A figura mais próxima prevista na actual arquitectura jurídica com estas características, incluindo-se a possibilidade de responsabilização “contratual” é a de Entidade Pública Empresarial (E.P.E.).

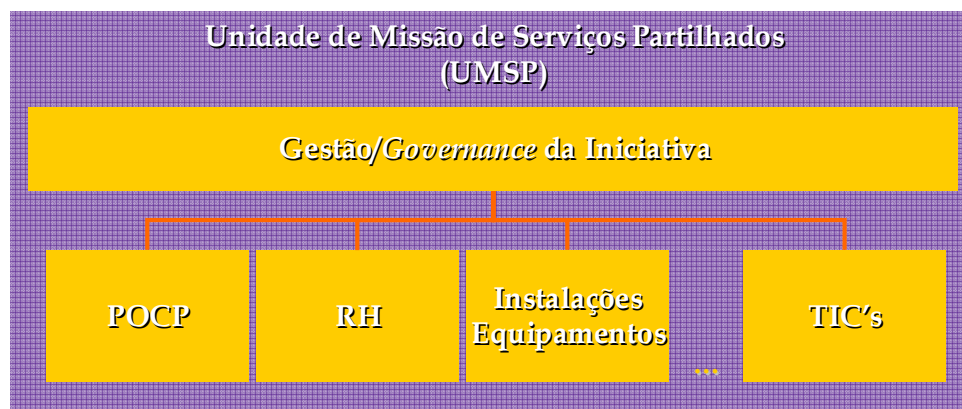
II - Princípios de Reestruturação

Mas antes da forma jurídica definitiva a adoptar, importa definir o modelo de prestação de serviços a adoptar para cada área de suporte e, só então, proceder à criação das estruturas permanentes que lhe darão suporte.

Poderá concluir-se, por exemplo, pela constituição de estruturas totalmente transversais à Administração Pública ou por modelos híbridos, com estruturas “federadas” ao nível de cada Ministério ou em parte deles, dependendo de variáveis como especialização e massa crítica.



Neste sentido e no presente contexto, considera-se que a “incubação” e preparação da implementação plena deva passar pela criação de uma estrutura única com carácter provisório, organizada por área funcional - Unidade de Missão -, sob a alçada do Ministério das Finanças.



Esta estrutura terá como carta de missão genérica, até à sua extinção:

- A configuração detalhada do modelo operacional (*portfolio* de serviços, níveis de serviço, processos, orgânicas, sistemas de informação, equipamentos, infra-estruturas, objectivos de desempenho, etc.) a adoptar para aplicação, no concreto, do conceito de serviços partilhados a cada uma das macro-funções acima identificadas como prioritárias;
- A pilotagem do modelo operacional definido num ambiente controlado (seleccionando, por exemplo, algumas Direcções-Gerais do Ministério das Finanças, ou mesmo de outros Ministérios), testando e afinando a concepção laboratorial efectuada e obtendo elementos de confirmação e de sustentação efectiva dos benefícios potenciais a obter (credibilização da iniciativa);

II - Princípios de Reestruturação

- A definição de um programa de *roll-out* dos modelos pilotados, de acordo com as regras operacionais estabelecidas;
- A criação e mobilização da(s) estrutura(s) definitiva(s) (eventuais E.P.E.'s), que deverão corporizar e protagonizar a prestação dos serviços e *roll-out* dos modelos definidos, garantindo a sua efectivação em tempo e com qualidade.

Este faseamento organizacional permitirá assumir publicamente, por via do gradualismo e da pilotagem, a necessidade de avaliar e corrigir antes de prosseguir, sem perda de convicção da “bondade” do modelo e dos objectivos. A criação de uma E.P.E. desde o início poderia ter um escrutínio público forte, até porque aparentemente contrária aos princípios de racionalização subjacentes ao PRACE, sem que esteja ainda “provado” na prática o modelo.

Por outro lado, manter-se-á a possibilidade de ascendente/tutela directa em relação às opções a seguir, induzindo-se um ritmo de “incubação” coordenado e articulado, ainda que provavelmente diferenciado por área. Permite-se ainda uma definição apenas posterior (mais prudente e fundamentada) da orgânica definitiva das unidades de serviços partilhados a adoptar (sem alteração das macro-estruturas ministeriais), podendo-se inclusive introduzir ajustamentos em função da realidade e experiência do “terreno” (por exemplo, a execução de certas funções de suporte com recurso a modelos “federados”, ou seja, que impliquem articulação entre estruturas inter e intra-ministeriais).

Não tendo uma Unidade de Missão a mesma flexibilidade que uma E.P.E., importa pelo menos procurar aproximá-la da mesma. Desta forma será aconselhável excepcionar a Unidade de Missão do regime de realização de despesas públicas com a locação e aquisição de bens e serviços e de outros factores potencialmente limitativos da sua actividade, tais como o regime de contratação e o estatuto remuneratório das estruturas. O que não deve acontecer é retirar-se a sustentabilidade e o ritmo de desenvolvimento à iniciativa (na qual estarão depositadas muitas expectativas), por existência de “espartilhos” clássicos da Administração. Falhar poderá retirar (provavelmente de forma irremediável) credibilidade ao conceito não só ao projecto.

2.9.6. Impacto nas Estruturas Actuais da Administração Pública

A implementação dos conceitos enunciados implicará, no imediato:

- Ao nível das macro-estruturas deverá prever-se a criação da Unidade de Missão para Prestação de Serviços Partilhados dependente do Ministério das Finanças;
- Ao nível das micro-estruturas, e para cada um dos diversos organismos da Administração Central do Estado, poderá ser criada uma única Direcção de Serviços

II - Princípios de Reestruturação

Administrativos mais genérica, que agregue a gestão das diversas funções de suporte, incluindo as consideradas como prioritárias para a aplicação do conceito de serviços partilhados. Quando aplicável, a consagração de uma única Direcção de Serviços Administrativos poderá ser já uma evolução importante, permitindo nomeadamente a redução significativa do número de chefias. Não é contudo plausível (e dificilmente defensável, pelo menos na grande maioria dos casos) que, sem a reformulação de processos e de procedimentos, de sistemas de informação e até de competências, seja ainda assim possível continuar a operar com menos recursos (fazer exactamente o mesmo, da mesma forma, mas gastando menos é dificilmente crível);

- **A continuidade de iniciativas de partilha de serviços em curso e com resultados demonstráveis**, que poderão inclusive servir não só como experiências “inspiradoras” mas também reutilizáveis (nomeadamente o modelo orgânico definido no âmbito do Programa Nacional de Compras Electrónicas).

A evolução futura dos serviços partilhados na Administração Pública dependerá, conforme referido anteriormente, do modelo que vier a ser adoptado para cada área pela Unidade de Missão a constituir, pelo que só então será possível estabelecer com maior rigor o respectivo modelo organizacional.

A título de contributo para essa definição futura, que se pretende ocorra com a maior brevidade, pode apresentar-se um possível modelo de evolução com a seguinte expressão a prazo e em diferentes momentos no tempo:

- **As várias áreas da Unidade de Missão poderão ser progressivamente autonomizadas em estruturas definitivas, eventuais E.P.E.'s.**, até à extinção da Unidade de Missão. O momento da autonomização de cada área dependerá do grau de maturidade das pilotagens e do universo de serviços e de clientes abrangidos, não sendo contudo necessária a cobertura total de serviços e de clientes para que esta autonomização possa ocorrer (ex.: área de gestão de recursos humanos da Unidade de Missão presta serviços de processamento de vencimentos a 6 Ministérios no momento da autonomização; estrutura definitiva prestadora de serviços de gestão de recursos humanos abrangerá progressivamente os restantes Ministérios e novos serviços, como por exemplo serviços de recrutamento);
- **As Direcções de Serviços Administrativos poderão ser “esvaziadas”, à medida que as funções de suporte por elas desempenhadas forem sendo progressivamente absorvidas pela(s) entidade(s) prestadora(s) de serviços partilhados (Unidade de Missão ou estrutura definitiva).** Refira-se contudo, e face à experiência, que deverão provavelmente subsistir nos organismos “Pontos de Encaixe”, isto é, um conjunto muito restrito de recursos humanos para cada área de suporte, cuja função consistirá em facilitar a articulação com o prestador de serviços partilhados, protagonizando igualmente algumas funções que eventualmente tenham de continuar a ser realizadas nos organismos.

II - Princípios de Reestruturação

À medida que as funções de suporte forem sendo progressivamente absorvidas pelo(s) prestador(es) de serviços partilhados, as economias serão efectivamente e de forma progressiva superiores. O foco contínuo na eficiência por parte destes prestadores de serviços e as economias de escala que resultam da expansão permitirão, e só dessa forma, efectivamente operar, melhor, e com menos recursos, possibilitando que o “todo seja efectivamente menor que a soma das partes” (não sendo contudo irrelevantes, ainda assim, os investimentos iniciais a efectuar e para que se efectivem as mudanças necessárias).

De acordo com este modelo indicativo, tendo as **Secretarias-Gerais** uma vocação predominante de prestação de serviços de suporte, **é expectável a transformação progressiva das suas actuais funções**, prevendo-se, a prazo, a sua actuação nas seguintes vertentes:

- Apoio aos membros do Governo, em articulação com os Gabinetes e evitando-se possíveis redundâncias;
- A gestão de contratos de prestação de serviços de suporte eventualmente externalizados e não integrados numa entidade pública prestadora de serviços partilhados (ex. gestão de frotas automóveis e de tipografias, arquivo);
- A prestação concentrada de serviços de suporte cuja baixa complexidade e/ou dimensão não justifique a partilha de serviços, dados os esforços e investimentos significativos tipicamente associados (ex. comunicação social e divulgação, assuntos jurídicos);
- A articulação com as entidades prestadoras de serviços partilhados, por exemplo nos casos em que se recorra a modelos “federados”.

2.9.7. Autonomização de um Projecto de Definição do Modelo de Serviços Partilhados na Administração Pública

Pelo exposto anteriormente, considera-se que a implementação de serviços partilhados apresenta um potencial de retorno muito significativo na prossecução do objectivo de “fazer mais com menos” na Administração Pública. É, no entanto, também convicção da presente Comissão Técnica, que será necessário algum gradualismo, pilotagem e até um espaço de definição prévia do modelo de prestação de serviços subjacente a cada área de suporte, para que a implementação se faça com sucesso e para que dela se retirem plenamente os resultados pretendidos.

II - Princípios de Reestruturação

Nesse sentido, sem prejuízo do arranque o quanto antes da Unidade de Missão para os Serviços Partilhados proposta no presente relatório, considera-se que haverá vantagem em autonomizar desde já um projecto de definição preliminar do modelo a implementar, o qual não cabe naturalmente no âmbito dos trabalhos previstos para o PRACE.

Este projecto poderá contribuir para se ganhar tempo face ao período que inevitavelmente decorrerá até à constituição plena da nova Unidade de Missão, permitindo a sua operação mais célere logo que seja formalmente constituída e, consequentemente, a obtenção de resultados de forma mais rápida.

Este projecto deverá assim incidir sobre os aspectos de levantamento de informação de base e definição prévia do modelo de prestação de serviços em áreas de suporte consideradas prioritárias, idealmente já com a participação dos futuros responsáveis da Unidade de Missão, em qualquer caso potenciando a sua intervenção futura na consolidação do modelo e na sua operacionalização gradual.

2.10. TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

2.10.1. Enquadramento

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) constituem-se actualmente como uma pedra basilar na criação de vantagens competitivas para as organizações, constituindo um motor para a concretização da sua estratégia e para a prossecução dos seus objectivos.

Também no contexto da Administração Pública Portuguesa, a modernização e melhoria dos seus serviços tem sido realizada através de recurso progressivamente mais intenso a tecnologias e sistemas de informação, os quais são actualmente considerados fortes aliados e ferramentas indispensáveis na mudança de processos de trabalho e de gestão.

No entanto, essa evolução na utilização de tecnologia e sistemas de informação tem vindo a realizar-se, na maioria dos casos, de forma vertical em cada organismo, proliferando a existência de “silos tecnológicos”. Esta heterogeneidade terá conduzido a situações de proliferação tecnológica e de sistemas de informação que resultaram, em alguns casos, *em investimentos além do previsto e resultados aquém do esperado*.

O PRACE consagra nos seus objectivos “a promoção (...) do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos”. O cumprimento destes objectivos passa, também, pela definição

II - Princípios de Reestruturação

de orientações e propostas de modelos no domínio da organização das TIC que abram caminho à racionalização dos seus custos operacionais e ao seu uso mais eficaz.

Nesta medida, procede-se à apresentação sumária do que se considera ser um modelo de organização das funções TIC e dos seus principais conceitos, no contexto específico da Administração Central do Estado, das principais áreas que o caracterizam e directrizes estratégicas a seguir na reestruturação das TIC nos Ministérios. Conclui-se com a análise de alguns exemplos relevantes actualmente existentes nos Ministérios, configurando-se a recomendação de algumas propostas de alteração.

2.10.2. Modelo Conceptual de Organização TIC e Suas Funções Principais

No que concerne aos principais grupos de funções que deverão ser parte integrante da futura organização de suporte às TIC, utilizou-se o modelo conceptual abaixo apresentado que pretende esquematizar, de forma sumária, as principais áreas de intervenção da organização de suporte aos sistemas de informação.

Trata-se de um modelo de referência que preconiza o agrupamento da função de gestão de sistemas de informação em **cinco áreas principais**, cujas características de relevo se resumem em seguida:



- **Área de políticas e estratégias de TIC**, que deverá possuir a visão estratégica e a capacidade de gestão para conduzir a organização no âmbito dos sistemas de informação (SI), estabelecendo, entre outros, as políticas, as direcções e normas, as características que devem respeitar as soluções a adoptar, os requisitos de articulação entre elas e os *standards* que deverão ser utilizados no desenvolvimento de projectos.

II - Princípios de Reestruturação

- **Área de planeamento, controlo e avaliação de TIC**, que actua em estreita articulação com a estratégia e políticas definidas. No âmbito das competências definidas para esta área incluem-se a gestão de prioridades, a gestão de relações contratuais com fornecedores e clientes e a “guarda” de níveis de serviço, a selecção de soluções a adoptar, a elaboração de planos de investimento em TIC e avaliação do seu retorno, a coordenação e a gestão da qualidade dos projectos de implementação de SI.
- **Área de desenvolvimento e manutenção aplicacional**, que tem como principais funções a análise de requisitos, o desenvolvimento e manutenção de aplicações de suporte ao “core” do negócio e às áreas administrativas (processamento de salários, planeamento orçamental e contabilidade, gestão documental, etc.), bem como o suporte à sua utilização.
- **Área de operação e administração dos Sistemas de Informação**, à qual compete, entre outras funções, a garantia do cumprimento de níveis de serviço de operação, a instalação de *software* e o apoio à exploração dos ambientes, a monitorização e optimização do estado geral dos sistemas, a administração de bases de dados, a realização de *backups* e procedimentos de recuperação e a participação no planeamento da capacidade dos sistemas.
- **Área de implementação e manutenção de infra-estruturas tecnológicas**, que coordena as intervenções ao nível da infra-estrutura tecnológica e de comunicações, gere a rede de comunicações de dados e a sua segurança física e as instalações informáticas.

2.10.3. Princípios de Base e Directrizes para a Reestruturação das TIC na Administração Pública

Conforme foi referido anteriormente, a heterogeneidade actual de tratamento das TIC pelos organismos públicos dificulta a gestão dos Sistemas de Informação/Tecnologias de Informação (SI/TI) e limita as oportunidades de racionalização de recursos e de custos. Importa, por isso, recomendar a reorganização de algumas das suas funções, de forma a procurar diminuir os seus custos operacionais e melhorar a eficiência e eficácia na sua utilização.

Neste contexto, e tendo em conta a criticidade das funções do modelo apresentado, recomenda-se a sua organização estrutural de acordo os seguintes princípios de base:

- Existência, a nível **interministerial**, de um organismo responsável pela definição das linhas estratégicas e das políticas gerais transversais à Administração Pública (AP). Neste âmbito, poderá considerar-se a definição de regras de interoperabilidade e de

II - Princípios de Reestruturação

acessibilidade, de taxionomias e de normas de segurança, de *standards* de normalização de informação, entre outros.

- **Convergência intraministerial**, na medida e no que for aplicável, num único organismo de cada Ministério, das funções de:
 - Definição de políticas e estratégias comuns;
 - Planeamento, controlo e avaliação das TIC do Ministério, gestão de contratos e garantia de cumprimento de níveis de serviço aos seus clientes (os restantes organismos do Ministério);
 - Concepção, apoio e eventual construção dos sistemas de informação.
- **Externalização de alguns dos serviços** de construção, manutenção aplicacional e apoio aos utilizadores, sempre que seja necessário:
 - Complementar valências que a AP não dispõe;
 - Suprir picos de necessidade para os quais os organismos não estão (nem deveriam estar) dimensionados.
- **Progressiva externalização das funções de concepção**, construção e apoio às soluções aplicacionais de suporte às áreas de cariz mais administrativo (como a contabilidade, gestão orçamental e financeira, aprovisionamento, gestão de recursos humanos, entre outras) para as unidades de serviços partilhados responsáveis pela sua prestação (constituindo-se como aplicações “*core*” do negócio prestado por estas unidades).
- **Potencial assumpção das componentes mais infra-estruturais e/ou generalistas** (infra-estruturas tecnológicas, redes, *data-centers*, serviços de administração e operação de plataformas e aplicações, *help desk* técnico, plataformas colaborativas e de produtividade pessoal, etc.) como domínios alvo a constituir em unidades de serviços partilhados. A sua constituição em serviços partilhados, embora deva ter como base os princípios definidos no capítulo 2.9, não deverá deixar de ser analisada caso a caso, ainda que existam similitudes teóricas aparentemente indiscutíveis em todos os sectores da AP; a realidade concreta demonstra que essas similitudes podem não ser tão indiscutíveis e que o balanço entre os custos de transição e os retornos podem não ser compensatórios.

Um dos aspectos fundamentais do modelo assenta na tendencial partilha, por Ministério, das funções TIC consideradas críticas (e outras relacionadas com o desenvolvimento e manutenção aplicacional) enquanto meio necessário para racionalizar em cada Ministério e na medida do que for aplicável, os serviços e divisões de informática, e promover uma utilização de SI/TI alinhada com os objectivos estratégicos do Ministério e que responda às necessidades dos organismos que dele fazem parte.

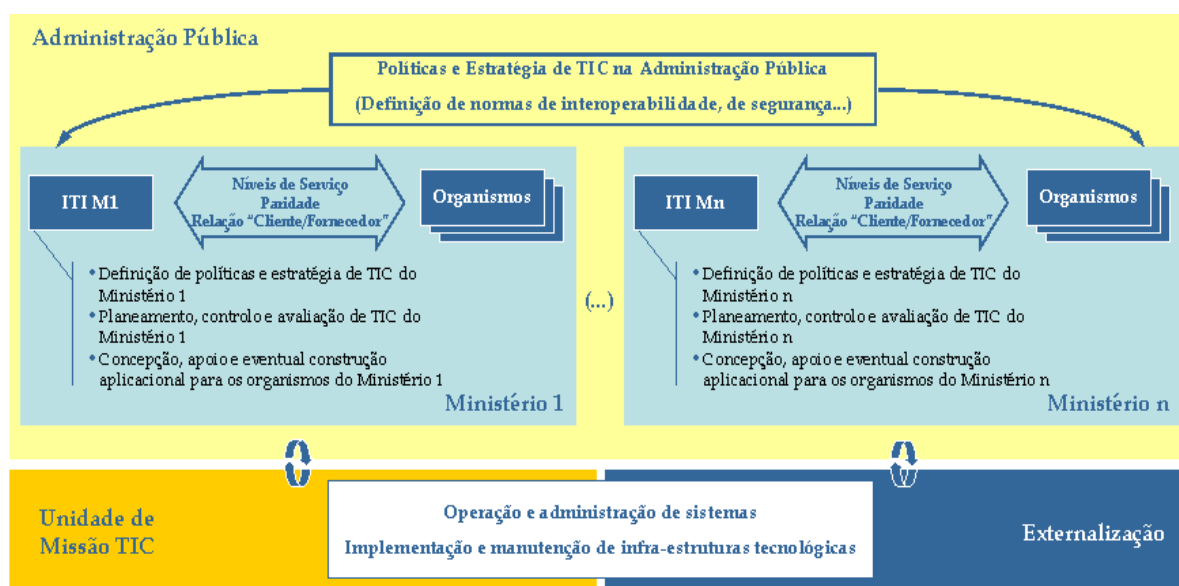
II - Princípios de Reestruturação

A concretização destes objectivos passa pela existência de uma estrutura que apresente um *portfolio* de serviços de SI/TI adequado e esteja permanentemente focada nos seus “clientes”, ou seja:

- **Que se vincule a níveis de serviço** e a uma filosofia de dedicação ao utilizador, com o grau de responsabilização adequado e eficaz, em tudo análogo a indicadores de *performance* contratual. O estabelecimento de prazos de resposta (como tempos de desenvolvimento, de resposta a situações de erro, de reposição do serviço, entre outros), com penalizações financeiras pelo seu incumprimento, é um exemplo de um indicador objectivo e mensurável que poderá ser utilizado para controlo da qualidade dos serviços prestados.
- **Que tenha paridade institucional** com os organismos a quem presta serviço (da mesma forma que um prestador de serviços privado tem paridade com os seus clientes). A sua existência “debaixo” de um organismo “cliente” subordina-o a esse na prestação de serviços que se pretende que seja realizada em pé de igualdade para todos os clientes.
- **Que releve o custo dos seus serviços** aos clientes, de forma a estabelecer uma verdadeira relação fornecedor - cliente com os organismos a quem presta serviço.

Esta estrutura deve ter autonomia administrativa e financeira para poder assegurar os níveis de responsabilização e de actuação pretendidos. A figura prevista na actual arquitectura jurídica que se afigura mais adequada é a de Instituto Público (IP), que deverá ser prevista nas macro-estruturas dos Ministérios.

Na figura seguinte pretende-se explicitar o modelo de organização das TIC na Administração Pública, tendo em conta as funções que as constituem e as directrizes de organização apresentadas:



2.10.4. Casos de Tratamento das TIC na Administração Pública

A aplicação do modelo anterior à AP passa, em primeiro lugar, por identificar um organismo que desempenhe um papel transversal de definição de políticas e de estratégia TIC.

A UMIC ocupa actualmente este espaço, tendo um papel fundamental na definição de linhas estratégicas relacionadas com a administração electrónica e, por inerência, na definição de *standards* e regras de interoperabilidade essenciais à sua prossecução. Várias são as iniciativas lançadas pela UMIC neste contexto, como o projecto de constituição da plataforma de interoperabilidade da AP (*Framework* de Serviços Comuns), o programa ACESSO que mantém (acessibilidade para cidadãos com necessidades especiais) ou a definição de normas de identificação electrónica de cidadãos no âmbito do projecto de definição do Cartão do Cidadão, actualmente em curso. Contudo, dada a sua transversalidade, sugere-se que estas missões sejam asseguradas no âmbito da PCM.

Existem situações na AP em que o modelo de centralização da estratégia, das políticas e do planeamento das iniciativas em TIC do Ministério num IP foi já total ou parcialmente implementado. É o caso do Instituto das Tecnologias de Informática na Justiça (ITIJ) no Ministério da Justiça, do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES) no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e do Instituto de Gestão Informática e Financeira (IGIF) no Ministério da Saúde. Contudo, e apesar das condições estarem, à partida, aparentemente criadas, há ainda um caminho a percorrer por estes organismos.

O vínculo a níveis de serviço e o estabelecimento de uma verdadeira relação fornecedor - cliente com os seus pares é essencial ao eficaz cumprimento da missão destes organismos e, por conseguinte, à progressiva eliminação de estruturas informáticas redundantes ainda presentes nesses Ministérios.

Existe um outro grupo de Ministérios em que a situação actualmente vivida, de dispersão, heterogeneidade e desintegração das plataformas tecnológicas e aplicações existentes, resulta, em boa medida, da função “Sistemas de Informação” não estar devidamente suportada no plano organizacional, nem estruturada com a exigência que o funcionamento articulado desse instrumento essencial requer como um todo.

Estão, neste grupo o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, entre vários outros. Nestes, cada organismo tem o seu departamento de SI (de maior ou menor dimensão), sendo replicadas estruturas e infra-estruturas por cada um. Nestes casos, recomenda-se a análise caso a caso no sentido de se caminhar para o modelo definido.

II - Princípios de Reestruturação

Distinta dos casos anteriormente referidos é a situação atípica do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), em que existem dois organismos com protagonismo na área dos sistemas de informação:

- um para actividades *core* do Ministério (Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA));
- outro (Instituto de Informática (II)) para apoio a toda a AP em actividades que são *core* do MFAP, mas de suporte aos restantes Ministérios.

O II é actualmente, nos seus estatutos, um organismo com funções transversais no domínio das TIC para a Administração Pública, assegurando a concepção, desenvolvimento, manutenção e suporte tecnológico dos sistemas de informação de gestão orçamental e da despesa da Direcção-Geral do Orçamento para toda a AP (Sistema de Recursos Humanos, SRH, Sistema de Informação Contabilística, SIC, Sistema de Gestão do Património, SGP e actualmente o projecto RIGORE).

A DGITA é actualmente um “braço operacional” da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), constituindo-se como uma peça essencial para a arrecadação de receitas pelo Estado. O seu papel de prestação de serviços de sistemas de informação à DGCI e DGAIEC poderá, eventualmente, vir a ser alargado a outros organismos do Ministério das Finanças.

2.11. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

No âmbito do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 são preconizados entre outros, os objectivos de reforço da *qualificação dos portugueses* e da adaptação dos sistemas de educação e formação às *necessidades de criação de novas competências*, bem como, numa perspectiva interna à Administração Pública, a consagração de soluções de *formação e reconversão profissional* dos seus funcionários e agentes.

Por outro lado, o reconhecimento da necessidade de proceder a *transformações estruturais profundas* e ao reforço do actual sistema de educação e formação *no quadro da aprendizagem ao longo da vida* e da resposta a *novos paradigmas da sociedade do conhecimento*, são indicadores fortes do papel estruturante que a formação profissional deverá assumir para o alcance dos níveis de Qualificação, Emprego e Coesão Social ambicionados para Portugal.

II - Princípios de Reestruturação

A Administração Central do Estado tem, neste contexto, responsabilidades acrescidas, não só enquanto promotora das políticas nacionais de emprego e formação profissional, mas também enquanto responsável directa pela qualificação profissional dos seus funcionários e agentes.

Não obstante a sua complementaridade, estas responsabilidades traduzem-se actualmente em dois domínios distintos de actuação da Administração (os referidos), com inevitáveis perdas de eficiência que resultam da desintegração de meios e recursos que a ambas estão associados.

Sem prejuízo de algumas excepções, verifica-se efectivamente uma verticalização excessiva neste domínio, mediante a multiplicação de estruturas de planeamento e execução, e sobretudo de infra-estruturas de suporte à realização de acções de formação profissional (são diversos os exemplos em que num mesmo Ministério se replicam estruturas e infra-estruturas vocacionadas para a formação, coexistindo “lado a lado” e tendo inúmeras vezes o mesmo grupo de destinatários - Secretaria-Geral vs. Inspeção-Geral vs. Centro de Formação Profissional...).

Reconhecendo as vantagens que resultariam de uma perspectiva única e integrada da formação profissional, importa contudo reconhecer a especificidade que ainda caracteriza cada uma das suas áreas e, desde logo, distinguir dois níveis distintos de análise, de acordo com os destinatários em presença:

- **Formação profissional desenvolvida no âmbito da execução das políticas nacionais de emprego e formação profissional, dirigida à população em geral;**
- **Formação profissional dos funcionários e agentes da Administração.**

Será sobretudo no âmbito da formação profissional dos funcionários e agentes da Administração, que o PRACE irá actuar, propondo um modelo de optimização e partilha dos meios e recursos (hoje dispersos) que lhe estão afectos, visando o aumento da eficiência da sua gestão.

2.11.1. Modelo Conceptual para a Formação Profissional dos funcionários e agentes da Administração

A configuração de um modelo para a formação profissional dos funcionários e agentes da Administração Pública será influenciada por duas variáveis principais, designadamente:

1. **Funções;**
2. **Conteúdos formativos;**

II - Princípios de Reestruturação

No âmbito das **Funções**, importa considerar três níveis distintos de intervenção e decisão que caracterizam o processo de formação profissional:

- A **identificação das necessidades de formação**, traduzida no levantamento e caracterização regular das necessidades de formação, enquadradas nas necessidades e objectivos dos serviços e fundamentadas, sempre que possível, na dotação de competências relevantes para o desempenho das funções e para a evolução profissional do formando.
- O **Planeamento pedagógico da formação**, respeitante à definição de estratégias integradas de formação, traduzidas na elaboração de Planos de Formação. Estes deverão ser elaborados com base no diagnóstico prévio de necessidades e estar orientados à obtenção de objectivos concretos. Destes deverá constar a especificação das acções de formação a realizar, mediante a identificação sumária de conteúdos programáticos a desenvolver, do calendário a considerar, assim como uma caracterização sumária do universo de formandos.
- O **Planeamento operacional e execução da formação** respeitante à organização e gestão do conjunto de recursos operacionais disponíveis, ou seja, da “máquina formativa”. Este nível implica o conhecimento da oferta existente, designadamente do conjunto de infra-estruturas formativas existentes, assim como das ofertas formativas disponibilizadas por entidades privadas, para facilitação da comparação e definição de possíveis soluções. Neste domínio integram-se ainda os equipamentos (mobiliário, informático, audiovisual, etc.) e os formadores, que poderão ser internos (quando funcionários ou agentes da Administração) ou externos (se directamente contratados ao “mercado”, logo não vinculados à Administração).

Outra variável importante para esta análise é o tipo de conteúdos formativos, distinguindo-se os seguintes:

- **Conteúdos Genéricos** - são aqui considerados os conteúdos formativos que pela sua natureza geral e transversal, não exigem uma elevada especialização no sector Público, existindo para estes uma oferta significativa no sector privado (são exemplos os cursos no âmbito da micro-informática na óptica do utilizador ou os cursos de línguas). Estes têm com principal objectivo, a obtenção de uma formação inicial, qualificante e com competências básicas nos domínios das tecnologias de informação e outros.
- **Conteúdos Transversais à Administração Pública** - estes conteúdos respeitam a áreas transversais, contudo específicas da Administração Pública, relevantes para diferentes Ministérios (ou nalguns casos, para todos eles). Podem aqui ser considerados cursos no âmbito do POCP, avaliação de desempenho para a Administração Pública, regime de aquisição de bens e serviços, Código do Procedimento Administrativo, entre outros. A obtenção de competências nestes

II - Princípios de Reestruturação

domínios é essencial para o bom exercício das funções públicas e para o desenvolvimento e evolução profissional dos funcionários e agentes da Administração.

- **Conteúdos Sectoriais da Administração Pública** - neste domínio são considerados os conteúdos formativos que, pela sua elevada especificidade técnica, são actualmente “propriedade” das respectivas áreas funcionais, enquanto detentoras do conhecimento e das competências nas respectivas matérias, e porque a estas particularmente interessam e aportam valor. Como exemplo, pode ser referida a formação específica assegurada pela Inspeção-Geral de Finanças no âmbito da Administração Fiscal, ou outras, desenvolvidas especificamente no âmbito das diferentes Inspeções-Gerais.
- **Outros Conteúdos especializados** - enquadram-se neste âmbito os conteúdos especializados de natureza profissionalizante em áreas não nucleares da Administração Pública, mas que aportam aos formandos um elevado grau de especialização profissional (são exemplos cursos nas áreas da construção civil, programação informática, apoio social, entre outros).

A figura seguinte ilustra e integra as variáveis identificadas:



2.11.2. Princípios de Base e Modelo de Reestruturação

A obtenção de ganhos associada à criação de uma rede nacional integrada de formação profissional dos funcionários e agentes da Administração Pública, decorrerá, essencialmente, da concentração e integração da “máquina formativa”, promotora da

II - Princípios de Reestruturação

obtenção de sinergias ao nível da execução operacional, em particular no domínio dos conteúdos genéricos e dos transversais à Administração.

Neste contexto, enunciam-se de seguida os pressupostos a considerar na definição do modelo de formação profissional a definir:

- a) Manutenção das funções de identificação de necessidades de formação e de planeamento pedagógico da formação, na esfera de competências de cada um dos organismos, por se considerar inalienável (a identificação de necessidades) ou passível de eventual delegação (o planeamento pedagógico);
- b) Centralização progressiva do planeamento operacional da formação e da sua execução numa estrutura única, para obtenção de ganhos de eficiência por via da integração e partilha e pressupondo o conhecimento estruturado, por um lado, das necessidades de formação e da respectiva distribuição territorial (entenda-se, da procura) e, por outro, dos meios e recursos formativos existentes e disponíveis (ou seja, da oferta).

O planeamento sustentado de uma rede nacional de formação profissional dos funcionários e agentes da Administração deverá ser precedido pela avaliação dos actuais níveis de oferta e procura, complementada pela análise da respectiva distribuição geográfica, focada essencialmente na caracterização dos seguintes elementos:

- a) **Infra-estruturas actuais** - inclui a caracterização e tipificação do conjunto de infra-estruturas e respectivos equipamentos, vocacionados para a formação profissional dos funcionários públicos, actualmente dispersos pelos diversos Ministérios;
- b) **Nível de ocupação de espaços de formação** - inclui a análise das taxas de ocupação dos espaços formativos identificados;
- c) **Formadores** - inclui a identificação do conjunto de formadores internos (vinculados à Administração) e externos (não vinculados), contratados pela Administração para assegurar a formação profissional dos seus funcionários;
- d) **Necessidades de formação sectoriais** - inclui, numa primeira fase, um diagnóstico de alto nível sobre as principais necessidades de formação dos diferentes sectores, distinguindo as genéricas e transversais à Administração, daquelas que são específicas (caracterização da procura);

A concentração das actividades de planeamento operacional e execução pressupõe necessariamente a prévia integração sob uma gestão comum, dos meios e equipamentos que lhe estão afectos.

2.11.3. Notas para Implementação do Modelo Proposto

A Unidade de Missão a criar para prestação de serviços partilhados¹¹, poderá configurar-se enquanto estrutura instituinte da solução preconizada para a formação profissional dos funcionários e agentes da Administração, ficando responsável pela caracterização da situação actual e pela especificação do modelo a implementar.

A identificação de estruturas “candidatas” à operacionalização do modelo, a seleccionar preferencialmente entre o conjunto de estruturas actuais com “vocação”, experiência e competências neste domínio (como o Instituto Nacional de Administração), deverá considerar a respectiva capacidade para assegurar, entre outras possíveis, as seguintes atribuições:

- Planeamento e gestão da rede nacional de formação (infra-estruturas e equipamentos);
- Definição e desenvolvimento de métodos pedagógicos (formação presencial, *e-learning*,...);
- Selecção e gestão de formadores;
- Operacionalização da formação.

A concentração de estruturas formativas aqui preconizada poderá ser excepcionada nos casos em que seja evidente a não obtenção de ganhos estimados por via da integração e partilha numa “rede nacional”, em razão da especificidade dos meios e recursos formativos que lhe estão afectos, da confidencialidade das matérias ou por razões de natureza intangível, como o prestígio associado à manutenção individualizada das estruturas actuais ou a tradição subjacente à sua manutenção “isolada”.

Após estabilização do modelo, poderá ser considerada a sua futura aplicação ao âmbito da formação profissional da população em geral, enquadrada em iniciativas de promoção da qualificação e do emprego nacional, optimizando desta forma a obtenção dos ganhos decorrentes da partilha da “máquina” formativa.

Importa contudo, e até lá, promover a resolução da problemática associada à actual divisão de tutelas da formação profissional entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade Social, geradora de ineficiências e desperdício de recursos.

¹¹ Conforme proposta expressa no Capítulo 2.7

2.12. SERVIÇOS SOCIAIS

O Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio, que define o Sistema de Acção Social Complementar, estabelecendo os seus princípios, âmbito, atribuições e competências, nunca foi posto em prática.

Passados cerca de 15 anos, existem nove Serviços Sociais:

- IASFA (Forças Armadas);
- SSPCM (PCM; MAI;MAP;MS;MDN);
- SSMJ (Justiça);
- OSMOP (Obras Públicas Transportes e Comunicações, Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional);
- SOFE (Finanças, Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e Economia e Inovação);
- ME (Educação);
- SAD/PSP;
- SAD/GNR;
- SSMSST (Trabalho e Solidariedade Social).

Se isolarmos, por razões metodológicas adiante explicitadas, três serviços (IASFA, SAD/PSP e SAD/GNR), dos outros seis se poderá dizer, com verdade, que não sabemos o suficiente para responder a cinco questões básicas:

- Quantos são os beneficiários?
- Destes, quantos usufruem dos benefícios?
- Qual é o custo real associado a cada tipo de benefício?
- Qual o valor real da capitação dos benefícios em cada serviço?
- Que responsabilidades foram assumidas pelo Estado em relação à concessão de benefícios?

II - Princípios de Reestruturação

A heterogeneidade e nula articulação dos vários Serviços Sociais, impeditivas da sua integração na concepção genérica de Sistema, verifica-se nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

- Natureza e Orgânica dos Serviços;
- Beneficiários (universo, quotização, condições de acesso, quadro de abrangência de beneficiários familiares, etc.);
- Áreas de Intervenção;
- Recursos Humanos;
- Recursos Financeiros;
- Património;
- Sistema de informação contabilística.

Se, apesar de tudo, tentarmos olhar os seis institutos como integrados no Sistema de Acção Social Complementar, verificamos que nenhum dos seus princípios, enunciados no artigo 3º do Decreto-Lei supracitado, é respeitado. São eles:

- Princípio da uniformização e generalização (idêntica situação / iguais prestações);
- Princípio da adequação (homogeneidade de benefícios e equidade na atribuição dos mesmos;
- Princípio da não cumulação (verifica-se, neste momento, a existência de situações incontroláveis de duplicação).

Parece, pois, chegado o momento de alterar o *status quo*, atendendo a que a necessidade de um verdadeiro e coerente Sistema de Acção Social Complementar é transversal a toda a Administração Central do Estado. E a alteração necessária estará facilitada por um processo de fusão.

Qualquer fusão, seja ou não parcelar, será inevitavelmente geradora das mais variadas resistências. Ou porque o património imobiliário de determinados serviços é elevado, por oposição a outros que não detêm qualquer património, ou porque é grande o universo dos benefícios e será incomportável mantê-lo numa outra estrutura mais alargada, ou por qualquer outra razão.

II - Princípios de Reestruturação

Sendo assim, e porque a alteração é absolutamente necessária, até como forma de cumprir a lei, afigura-se mais correcto proceder, de imediato, à fusão de tudo o que pode ser fundido e criar uma única estrutura, muito mais facilmente controlável, que faça a gestão de todos os serviços sociais, do que ensaiar fusões parcelares, igualmente geradoras de resistência que se eternizariam no tempo e em desigualdades relativas.

Assim, propõe-se a fusão de todos os Serviços Sociais, sob a égide do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com excepção do IASFA e das SAD's PSP e GNR, cuja manutenção se justifica devido a particulares especificidades destes Serviços Sociais.

Refira-se, ainda, que a gestão do subsistema de saúde do sector da Justiça que se mantém, poderá ser destacado do sistema de acção social complementar e manter-se a sua gestão no âmbito de outra estrutura do Ministério da Justiça (Secretaria-Geral designadamente). A acção social complementar que, aliás, está muito em embrião naquele Ministério, pode facilmente ser integrada na nova estrutura.

Quanto à fusão dos outros serviços num único - os Serviços Sociais da Administração Pública - dependentes do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a vantagem parece evidente, uma vez que permite:

- Redefinir o conceito de acção social complementar e delimitar o âmbito de intervenção do organismo envolvido;
- Determinar, rigorosamente o número de beneficiários;
- Uniformizar as condições de acesso;
- Uniformizar os benefícios a conceder;
- Uniformizar as quotizações;
- Rentabilizar o vasto parque imobiliário (estimado em 4045 imóveis, subavaliados em 33 milhões de euros);
- Reduzir significativamente os mais de 600 funcionários actualmente dispersos por todos os serviços.

Propõe-se a sua inserção orgânica no âmbito do MFAP dada a relação existente entre estes serviços e as demais políticas sobre recursos humanos na Administração Pública que são prosseguidas por este Ministério.

2.13. OUTROS

2.13.1. Laboratórios de Estado

Em cumprimento da RCM n.º 198/2005, de 24 de Novembro, os Laboratórios de Estado foram objecto de um estudo de avaliação por um grupo de peritos internacionais. De forma simultânea, o PRACE, através do Grupo de Trabalho do MCTES e dos Grupos dos Ministérios, onde existem Laboratórios de Estado, procedeu à análise organizativa dos mesmos.

O Conselho de Ministros de 29 de Junho de 2006, aprovou as orientações gerais para a reforma do sistema dos Laboratórios de Estado, com base nas recomendações do grupo internacional, pondo a Resolução à discussão pública, por um prazo de 30 dias.

Este prazo impossibilitou a incorporação, em tempo útil, dos contributos do PRACE na reestruturação dos Laboratórios, pelo que são omissos neste Relatório.

2.13.2. Auditorias Jurídicas

Com uma longa tradição na Administração Central, as Auditorias Jurídicas constituem um espaço de confluência entre dois domínios que, no actual quadro constitucional e legal, devem estar separados: o do Ministério Público, órgão do Estado autónomo e a Administração Pública na dependência do poder executivo.

Podendo invocar-se algumas vantagens na sua manutenção - sobretudo no plano simbólico da autonomia da consulta jurídica - não se vê razão para, em toda a Administração, não se evoluir no mesmo sentido em que alguns departamentos governamentais já o fizeram: o da integração de função da consultadoria jurídica como normal função, junto das demais de apoio à formulação de políticas e de gestão de recursos.

Assim preconiza-se a integração desta função no âmbito das Secretarias-Gerais. No caso do Governo necessitar de, em certas situações, apoio de um órgão autónomo, poderá fazê-lo, como a lei prevê, junto do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

2.13.3. Profissionalização das Funções Dirigentes na AP

Pese embora não se prender directamente com a problemática da reestruturação, a Comissão Técnica entende dever sugerir ao Governo que na concretização do Processo de Reestruturação da Administração Central - através das leis orgânicas que vierem a ser produzidas - se reforce o movimento de profissionalização das funções dirigentes, dadas as conexões existentes entre estruturação Administrativa e regime dos dirigentes.

O Estatuto do Pessoal Dirigente, na sua última versão, aprovada já por proposta do actual Governo (Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto), prevê basicamente a existência de cargos de direcção superior cujas comissões de serviço:

- a) Cessam pela mudança do Governo (cargos de relevante coloração política).
- b) Não cessam por mudança do Governo (cargos de relevante coloração técnica).

Estão, no segundo caso, os titulares de cargos de direcção superior de:

- a) Secretarias-Gerais ou serviços equiparados;
- b) Inspeções-Gerais ou serviços equiparados;
- c) Outros serviços e organismos cujas atribuições sejam predominantemente técnicas, desde que assim seja determinado no respectivo diploma orgânico.

Face ao modelo de reestruturação que a Comissão Técnica seguiu, considera esta que se está no momento oportuno, aproveitando os mecanismos jurídicos agora referidos, de definir - e no seu entendimento, alargar em número - os serviços que se devem enquadrar na alínea c) antes referida, por forma a aumentar o grau de profissionalização e estabilidade da Administração Pública. Assim, é seu entendimento que:

- a) No âmbito dos cargos de relevante coloração política - e cujas comissões cessam com a mudança de Governo - se devem inserir os relativos ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais e, só excepcionalmente, os relativos aos organismos que asseguram as missões de carácter operacional. Mesmo estes devem ser assumidos numa compreensão nitidamente técnica, de execução das políticas definidas pelo Governo, com o apoio do Gabinete acima referido;
- b) No âmbito dos cargos de relevante coloração técnica - e cujas comissões não cessam com a mudança de Governo - para além dos cargos de direcção superior das Secretarias-Gerais e Inspeções-Gerais, devem igualmente ser considerados os dos organismos que asseguram as funções de suporte e, em regra, também os das funções operacionais, como se referiu na alínea anterior.

2.13.4. O PRACE e o Sistema de Cargos Dirigentes e Respectivas Remunerações

A questão dos cargos dirigentes e respectivas remunerações tem estreita conexão com as questões abordadas no PRACE. Há virtualidades no Estatuto de Pessoal Dirigente em vigor - que como já se disse foi objecto de alteração por iniciativa de actual Governo - que devem ser exploradas no sentido de:

- Valorizar remuneratoriamente as funções dirigentes por forma a que a Administração tenha capacidade de atracção dos recursos humanos de que necessita;
- Flexibilizar a relação entre níveis orgânicos e os remuneratórios e distingui-los em função da complexidade específica de cada serviço.

Assim, sugere-se que para o mesmo cargo de um determinado nível (director-geral e subdirector-geral, por exemplo) se fixem diferentes níveis remuneratórios, sendo perfeitamente aceitável e mesmo aconselhável que, por exemplo, um cargo de subdirector-geral de um determinado serviço, tenha a mesma remuneração de um cargo de director-geral de outro serviço de complexidade menor.

Aliás, será por essa via que poderão desaparecer alguns inconvenientes da proposta integração das funções relativas a relações internacionais no âmbito do previsto Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

A alteração ao sistema de remunerações e uma flexível solução para as designações dos serviços permitirão boas soluções para estes problemas de ocorrência previsível.

2.13.5. Profissionalização da Gestão de Fundos

Existe na Administração Pública um conjunto de fundos geridos casuisticamente e na dependência de certos organismos. Será desejável que os mesmos sejam geridos em moldes profissionais por organismos já existentes especialmente vocacionados e com competências específicas nesse domínio.

2.13.6. Deslocalização dos Serviços da Administração Central

Num momento em que se repensa a organização da Administração Central do Estado, a Comissão Técnica sugere que, na sequência de tal operação, e sempre que se reúnam circunstâncias favoráveis se repense a localização da sede dos serviços da Administração Central.

É evidente a excessiva concentração física dos serviços em Lisboa, só atenuada por algumas exceções que aliás sublinham aquela característica. Lembrem-se, a título exemplar os casos do Instituto Nacional de Medicina Legal e do Centro de Estudos da Formação Autárquica cujas sedes estão em Coimbra, do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto na Régua, e da Entidade Reguladora da Saúde no Porto .

Assim, a par do esforço da desconcentração e da descentralização, a Administração Central melhor serviria o país e a sua relação com o território e com as populações se iniciasse um movimento de deslocalização das sedes de alguns serviços centrais, sobretudo os que têm maior componente técnica e especial relação com certas zonas do país, como não é raro acontecer

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. OBJECTIVOS ALCANÇADOS

Concluídos os trabalhos do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado podemos afirmar que foi realizado o diagnóstico de toda a Administração Central e proposta uma reforma estrutural global potenciadora de maior eficácia, eficiência e qualidade dos serviços prestados e, conseqüentemente, do desenvolvimento económico, social e cultural do país.

Pode ainda concluir-se que as propostas elaboradas correspondem aos **Objectivos** fixados pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, a saber:

- São propostas medidas de Modernização e Racionalização das estruturas orgânicas da Administração Directa e Indirecta do Estado, por exemplo através da supressão de redundâncias, desenvolvimento de serviços de planeamento estratégico, coordenação e controlo de gestão, supressão de níveis hierárquicos, adopção e reforço de estruturas matriciais e horizontais;
- Com vista a Melhorar a Qualidade de Serviços, propõem-se serviços mais polivalentes capazes de darem respostas globais a cidadãos e empresas, o desenvolvimento de serviços partilhados, reforçam-se as atribuições de controlo de gestão e da qualidade, reforçam-se as competências de inspecção e auditoria e de *benchmarking* interno e externo à Administração.

O PRACE estabeleceu ainda que a melhoria do critério Eficiência estaria sempre subordinada à melhoria ou manutenção do critério Qualidade;

- Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão incide, essencialmente, nos vectores da Desconcentração e da Descentralização, passando pelo desenvolvimento de canais virtuais de comunicação e prestação de serviços, de balcões multi-serviços e de centros integrados de protecção social/saúde.

A **Metodologia** adoptada permitiu atingir com sucesso os objectivos estabelecidos, graças ao empenho e competência de 80 quadros da administração pública que constituíram os Grupos de Trabalho dos Ministérios e elaboraram diagnósticos e propostas de estruturas, atribuições e funcionamento dos serviços.

3.2. BALANÇO DAS ESTRATÉGIAS DO PRACE

Fazendo um balanço do grau de concretização dos **Princípios e Linhas Estratégicas** do PRACE, quer ao nível Macro (aprovado pela RCM n.º 39/2006), quer ao nível Micro (proposta PRACE), pode afirmar-se:

- A generalidade dos Ministérios viu reforçadas as Funções Estratégica, de Estudo e de Avaliação/Controlo de Resultados de Apoio à Governação através da criação do GPEARI, que nalguns casos assume outra denominação e noutros assume atribuições parciais ou diferentes da teoricamente prevista, tendo em consideração as especificidades e tradições do Ministério;
- Em todos os Ministérios foram também reforçadas as Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora da respectiva Missão. Sublinhe-se, em particular, o reforço da Função de Auditoria - tradicionalmente assegurada pelas Inspeções-Gerais dos Ministérios - traduzido no aumento de competências de auditoria de legalidade, técnica, financeira e de *performance* e no reforço de efectivos;
- O esforço de Racionalização foi global, não se restringindo às Funções Produtiva e de Prestação de Serviços onde a melhoria ou manutenção da Qualidade constituiu o critério essencial. Este esforço de Racionalização está espelhado quer na redução do número de organismos (nível macro), quer na redução de estruturas internas (nível micro);
- Foi concebida e proposta uma “arquitectura” global para os órgãos consultivos assente em dois eixos:
 - a) fusão dos vários órgãos consultivos dedicados ao mesmo tema ou problemática num único Conselho/Comissão, o qual, quando é caso disso, coordena subcomissões específicas (ex.: Conselho Nacional do Desporto);
 - b) afectação dos Conselhos aos organismos da Administração directamente, ou predominantemente, responsáveis pela problemática em questão, aumentando a sua eficácia e não impedindo o contacto com a equipa ministerial quando necessário (ex.: Conselho Nacional de Combate à Droga e Toxicodependência integrado no Instituto de Droga e Toxicodependência).

Desta nova arquitectura resultou uma redução de 40% de Conselhos e Comissões;

- As Funções de Suporte à Gestão de Recursos foram objecto de um significativo esforço de racionalização. Na generalidade dos Ministérios, a gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais, a documentação, a comunicação, as relações

III - Conclusões e Recomendações

públicas e o apoio técnico-jurídico foram concentrados nas Secretarias-Gerais, as quais, no entanto, foram fortemente racionalizadas.

Nos Ministérios em que já existiam serviços comuns/partilhados de Suporte à Gestão de Recursos (por exemplo: Ministérios das Finanças, Trabalho e Segurança Social, Educação), estas estruturas foram reforçadas.

No entanto, a visão/proposta mais importante do PRACE para o incremento da eficácia, eficiência e qualidade da prestação de serviços de suporte à Administração Pública é a constituição de uma Estrutura de Missão de Serviços Partilhados na Administração Pública, a qual elaborará uma estratégia de criação e implementação de Unidades de Serviços Partilhados (USP).

As áreas percebidas como potenciadoras de maiores ganhos são: Contabilidade, Gestão Orçamental e Financeira; Aprovisionamento (conclusão do Programa Nacional de Compras Electrónicas); Gestão de Recursos Humanos; Gestão de Instalações e Equipamentos e Gestão de Tecnologias de Informação e Comunicação. Nestas áreas, os *benchmarking* internacionais apresentam reduções médias de custos entre os 25% e 55%.

O trabalho agora realizado cria as condições organizativas que servirão de base, com a necessária reengenharia de processos, à evolução futura para os serviços partilhados, facilitando o processo de transição.

- Em relação às Tecnologias de Informação e Comunicação, foi atribuída à Agência para a Modernização Administrativa a definição das linhas estratégicas e políticas transversais à Administração Pública e considerado que cada Ministério deveria ter um serviço de tecnologias com a missão de definir as políticas e estratégias de TIC do Ministério e assegurar o planeamento, concepção, execução e avaliação das tecnologias dos respectivos serviços e organismos.
- Com vista a garantir a proximidade aos agentes económicos e, simultaneamente, a unidade e universalidade das prestações em todo o território nacional, os Serviços Desconcentrados da generalidade dos Ministérios passaram a conformar a sua circunscrição territorial às NUTS II, estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 46/89, alterado pelo Decreto-Lei n.º 317/99.

No entanto, a especificidade de actividades e competências de alguns Ministérios (ex.: Finanças e Segurança social) exigiu a adopção de modelos de organização sub-regional.

Foi ainda elaborada a primeira Geocartografia dos Serviços Desconcentrados da Administração Central (Anexo A3), a qual permite conhecer e cruzar todos os serviços dos Ministérios a nível local e, conseqüentemente, a níveis municipal, inter-municipal, distrital, metropolitano e regional. Para o efeito, foi criada uma aplicação informática que se encontra residente no GIASE (Ministério da Educação).

III - Conclusões e Recomendações

Este trabalho tem uma natureza infra-estrutural, na medida em que permite garantir uma equilibrada distribuição dos organismos do Estado nas regiões, evitando-se indesejáveis fenómenos de neo-centralismo regional, a optimização da gestão de recursos físicos e humanos e concretizar a criação de centros globais de atendimento ao público, no sentido de Balcões Integrados Multi-Serviços. Pense-se ainda nas poupanças de recursos resultantes das partilhas de instalações, equipamentos, etc., entre serviços.

- Em relação à Descentralização e dando cumprimento ao estabelecido no n.º 9 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, o PRACE, na sua 2ª fase, procedeu-se, em articulação com cada um dos Ministérios, ao levantamento das competências, funções e estruturas a descentralizar para a administração local, o que constitui o Relatório sobre Descentralização (Anexo A4).

Neste Relatório é feita uma primeira abordagem às competências a transferir para as áreas metropolitanas, associações de municípios, municípios e, eventualmente, freguesias, no âmbito da Lei n.º 159/99, e para além dela, bem como é sugerido um calendário até 2009.

- Considerando que o Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio, que define o Sistema de Acção Social Complementar, nunca tinha sido posto em prática, continuando a existir nove Serviços Sociais na Administração Central do Estado, foi proposta a fusão numa única estrutura de todos os Serviços Sociais da Administração (com excepção do IASFA e das SAD's da PSP e GNR), com vista a desenvolver um sistema mais justo, equitativo e racional.

Em suma, os princípios e/ou linhas estratégicas do PRACE tiveram, todas elas, um elevado grau de concretização nas propostas apresentadas neste relatório. Para além disso, no momento de redacção destas Conclusões, muitas destas propostas já tinham sido aprovadas pelo Governo dando origem à Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, a novas Leis Orgânicas de Ministérios (Conselho de Ministros de 2006-07-06) e à constituição duma Comissão para instalação da Estrutura de Gestão dos Serviços Sociais da Administração Central.

3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sublinhe-se ainda, que apesar do critério predominante da Reestruturação da Administração Central do Estado ter sido garantir a Qualidade das Prestações da administração a cidadãos, empresas e comunidades, a Qualidade do Apoio à Governação e a Qualidade dos Serviços prestados à própria administração, do PRACE resultou uma redução superior a 30% do número de organismos e respectivas estruturas internas na Administração Central

- superior a 180 ao nível das **Macro-Estruturas**
- superior a 1000 ao nível das **Micro-Estruturas** formais

o que não deixará certamente de contribuir para melhorar a capacidade competitiva da Administração Pública Portuguesa e para o cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 da República Portuguesa.

Terminado o PRACE, gostaríamos de sublinhar que ele constitui apenas um passo na Modernização e Racionalização da Administração Central do Estado. Um passo que esperamos ter correspondido aos objectivos e estratégia do Governo, no sentido de melhorar a qualidade do serviço prestado e reduzir os níveis de despesa pública. Um passo que se traduziu, no essencial, na clarificação das missões, atribuições e competências das várias áreas da Administração e conseqüente tradução orgânica.

Mas o PRACE pode constituir também um ponto de partida para a progressiva modernização da Administração Pública, articulando-se com Programas já existentes (ex.: Simplex e SIADAP) e com outros a constituir (ex.: Sistema de Avaliação de Serviços).

Assim, se as Estratégias das Organizações devem ser reflectidas nas Estruturas Orgânicas (caso do PRACE), ambas têm de se concretizar e materializar nos Processos da organização: processos de tomada de decisão, processos de trabalho, processos de comunicação, (...) permitindo então rendibilizar o potencial duma boa estratégia.

Compete agora a cada Ministério, e em particular a cada serviço, potenciar o valor das novas estruturas, não esquecendo que a reformulação de processos pode induzir, num processo interactivo, a necessidade de reajustes orgânicos.

Outra consequência da nova Estratégia do Governo para a Administração Pública e que decorre também das novas Estruturas Orgânicas é a necessidade de reformular, em conformidade, os Sistemas de Informação e Comunicação quer estruturando a informação de acordo com as novas necessidades estratégicas, quer agilizando e automatizando processos de trabalho (*workflows*) e sistemas de controlo de gestão.

III - Conclusões e Recomendações

A nova formulação de Missões, Atribuições e Competências cria ainda a oportunidade de gerar, em relação a cada uma delas, os indicadores de *performance* que permitem uma adequada gestão por objectivos e, conseqüentemente, avaliações de serviços e de desempenho individual mais justas e equitativas, recompensando os funcionários que melhores resultados obtêm.

Finalmente, as Estruturas Orgânicas propostas tendem a reduzir níveis hierárquicos e criar serviços com maiores polivalência, tecnicidade, autonomia e níveis de responsabilidade. Ainda que dependendo da subsequente reestruturação de processos, é previsível uma significativa alteração da organização e qualificação dos postos de trabalho e conseqüente necessidade de Formação para os funcionários.