

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.