

**Relatório da OCDE**

**“Portugal - Reforming the State to Promote Growth”**

**(May 2013)**

**Análise crítica da Parte III. “Equipping the State to Support  
Robust and Inclusive Growth”**

**Helena Rato**

**Direção-Geral da Administração e do Emprego Público**

**Junho 2013**



## Índice

<b>1. Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Aumentar a capacidade de direção e de liderança do Governo (Capítulo III.1)</b>	<b>5</b>
2.1    Objetivos táticos do Capítulo III.1 .....	5
2.2    Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE....	8
<b>3. Fortalecer o processo de reforma desde a sua conceção até à implementação e monitorização (Capítulo III.2) .....</b>	<b>9</b>
3.1    Objetivos táticos do Capítulo III.2 .....	10
3.2    Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE...	12
<b>4. Melhorar a gestão dos recursos humanos (Capítulo III.3).....</b>	<b>13</b>
4.1    Objetivos táticos do Capítulo III.3 .....	14
4.2    Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE...	16
<b>5. Reforçar a gestão fiscal (Capítulo III.4) .....</b>	<b>16</b>
5.1    Objetivos táticos do Capítulo III.4 .....	17
<b>6. Conclusões .....</b>	<b>20</b>

## 1. Introdução

A Parte III do relatório da OCDE<sup>1</sup> intitula-se “ Equipping the State to support robust and inclusive growth” (*Equipar o Estado para apoiar o crescimento robusto e inclusivo*) e está centrada no papel a desempenhar pelo Estado para a realização de uma política de reformas orientadas para o crescimento.

Mais concretamente, no preâmbulo introdutório à Parte III, afirma-se que a reforma do Estado deve contribuir para melhorar a capacidade de resposta do Governo face às necessidades e exigências da população, utilizando os recursos de modo mais eficiente, melhorando a qualidade dos serviços públicos e assegurando que os custos e os benefícios do ajustamento sejam repartidos mais equitativamente.

Para atingir esse desiderato a OCDE propõe uma estratégia de atuação assente na prossecução dos seguintes objetivos estratégicos:

- Aumentar a capacidade de direção e de liderança do Governo (Capítulo III.1);
- Fortalecer o processo de reforma desde a sua conceção até à implementação e monitorização (Capítulo III.2);
- Melhorar a gestão dos recursos humanos (Capítulo III.3);
- Reforçar a gestão fiscal (Capítulo III.4).

No preâmbulo também se afirma que os quatro objetivos estratégicos são interdependentes, no sentido em que o sucesso de cada objetivo está dependente do sucesso de realização dos outros. Embora essa interdependência seja evidente no que concerne aos três primeiros objetivos estratégicos e o impacto destes sobre o quarto objetivo, ao analisarmos o conteúdo deste último verificou-se que trata de matéria fora do âmbito específico das competências da DGAEP.

A Parte III do relatório da OCDE está estruturada em quatro capítulos, cada um dedicado a um dos quatro objetivos estratégicos, sendo explicitado e justificado os correspondentes objetivos táticos<sup>2</sup>. Estes, assim como as recomendações chave, traduzem a perspetiva da OCDE sobre as opções políticas destinadas a alcançar os objetivos estratégicos.

Na presente análise manteve-se a estrutura organizativa do relatório, procurando avaliar a coerência entre os objetivos estratégicos e táticos, assim como a pertinência das recomendações chave, tomando em consideração os constrangimentos de ordem política e organizacional no quadro da realidade da administração pública portuguesa e dos desafios que tem pela frente. No que concerne ao Capítulo III.4 apresentamos apenas uma análise sintética, centrada nas questões mais diretamente relacionadas com a gestão estratégica de recursos humanos. De referir, ainda, que as avaliações críticas estão destacadas a negrito.

---

<sup>1</sup> Portugal: Reforming the State to Promote Growth, “Better Policies” Series, May 2013

<sup>2</sup> Os objetivos táticos definem o caminho a percorrer para se atingir o objetivo estratégico

## 2. Aumentar a capacidade de direção e de liderança do Governo (Capítulo III.1)

A este objetivo estratégico são dadas as seguintes justificações:

- A competência de direção e liderança é essencial para que o Governo português seja capaz de reajustar as políticas em curso e implementar políticas pró-crescimento;
- Melhorar a agilidade da capacidade de resposta da administração pública pode fortalecer a confiança política;
- O fortalecimento da confiança política pode levar os altos dirigentes da administração pública (*senior civil servants*) a apoiar mais a agenda estratégica do Governo e a dar respostas mais eficazes aos desafios atuais.

### *Análise crítica das justificações*

- A primeira justificação é sustentada pelas teorias da moderna governança, pelo que não suscitam qualquer tipo de crítica.
- Relativamente às duas outras justificações, a única crítica a fazer deriva da formulação semântica. Com efeito, a utilização do verbo *pode* (can) enfraquece o significado da argumentação, sugerindo que a estratégia delineada pelo relatório da OCDE para atingir o objetivo estratégico do Capítulo III.1 pode ser falível.
- Contudo, merece realce a importância atribuída à administração pública, em geral, e aos dirigentes de topo, em particular, para aumentar a eficácia governamental.

### 2.1 Objetivos táticos do Capítulo III.1

Os objetivos táticos consubstanciam a estratégia delineada para se alcançar o objetivo *Aumentar a capacidade de direção e de liderança do Governo*. Esses objetivos são os seguintes:

- Fortalecer o Centro do Governo;
- Fortalecer as competências do corpo de dirigentes de topo;
- Assegurar uma efetiva parceria e comunicação entre os dirigentes de topo e os ministros.

### *Análise crítica dos objetivos táticos*

- Fortalecer o Centro do Governo

Para se atingir este objetivo, a OCDE afirma ser de extrema importância a capacidade de liderança do Centro do Governo (CoG) para o desenvolvimento e implementação de políticas, definindo o “CoG” como o “órgão que presta apoio direto e aconselhamento ao Chefe de Governo e aos Ministérios”.

Reconhecendo que, em Portugal, esse papel está acometido à Presidência do Conselho de Ministros, a OCDE considera que os resultados estão aquém das necessidades devido, fundamentalmente, a alguma fragmentação do Governo central e à dificuldade em se ultrapassar o funcionamento em “silos”, facto que tem conduzido a um défice na partilha de soluções e na implementação de programas de carácter transversal.

Consequentemente, recomenda que a Presidência do Conselho de Ministros reforce a sua capacidade de direção e promoção da cooperação interministerial, no âmbito da agenda de reformas estruturais, propondo mesmo a institucionalização dessa cooperação.

*O reforço desse tipo de cooperação é indispensável para se evitar duplicação de atividades e ineficiências na utilização de recursos, mas, também, para evitar custos de contexto associados a programas e medidas governamentais que contrariam objetivos de políticas públicas. Por exemplo, o objetivo conciliação trabalho-família, que é um dos pilares da política nacional e comunitária para a igualdade de género, pode ser contrariado pelo aumento do horário de trabalho.*

*Assim, o desenvolvimento de práticas de governação cooperativa, através de programas transversais interministeriais, e o inerente abandono da governação em silos ministeriais e departamentais são propostas positivas, cuja implementação contribuirá seguramente para melhorar a eficiência e a eficácia governativa. Este é de resto o caminho que está a ser trilhado por diversos países da OCDE, seguindo as recomendações sobre mainstreaming de políticas públicas<sup>3</sup>.*

*É, pois, de relevar o reconhecimento do esforço da Presidência do Conselho de Ministros nesse sentido, explicitado no relatório da OCDE.*

- Fortalecer as competências do corpo de dirigentes de topo

Relativamente a este objetivo tático impõe-se referir que na administração pública central portuguesa não existe um corpo específico formado pelos dirigentes de topo, ou seja, de direção superior.

Com efeito, nos termos da Lei<sup>4</sup> o recrutamento dos titulares de cargos de direção superior é efetuado por procedimento concursal aberto a qualquer indivíduo “com licenciatura concluída há pelo menos 12 ou 8 anos, consoante se trate de cargos de direção superior de 1.º ou de 2.º grau, vinculados ou não à Administração Pública”. Após concurso, os indivíduos selecionados são providos nos cargos de direção superior por despacho do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por um período de 5 anos, podendo a comissão de

<sup>3</sup> United Nations, Economic & Social Affairs, Division of Public Administration and Development Management, “Engaged Governance” - a strategy for mainstreaming citizens into the public policy processes, UN, New York, 2005;  
UNDP- Environmental Mainstreaming Strategy, 2004

<sup>4</sup> Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

serviço ser renovada por mais 5 anos. Acrescente-se que a formação específica para o desempenho dos cargos de direção superior é realizada *a posteriori*, i.e. após nomeação, embora a Lei enumere uma série de competências a serem utilizadas como critérios para a seleção concursal de candidatos a cargos de direção superior.

***Em suma, neste ponto o Relatório da OCDE demonstra insuficiente conhecimento sobre a realidade da Administração Pública portuguesa, pois o facto de haver um estatuto do pessoal dirigente dos organismos e serviços da Administração central, regional e local do Estado, não significa que os dirigentes nesses cargos constituam um corpo específico. Na realidade, nos termos da lei, qualquer indivíduo com licenciatura pode aceder a um cargo de alta direção, desde que preencha os requisitos concursais.***

***Esta análise não invalida o reconhecimento da crítica que o Relatório da OCDE faz sobre a ausência de estudos relativos às reformas realizadas no âmbito da gestão dos dirigentes da administração pública, devendo esses estudos ser destinados a avaliar o impacto de tais reformas, quer sobre a eficácia no apoio às necessidades governamentais, quer sobre o aumento da capacidade para prestar serviços públicos.***

***De relevar, também, como positiva a apreciação do Relatório no que concerne o recrutamento dos dirigentes de cargos superiores através de processo concursal.***

- **Assegurar uma efetiva parceria e comunicação entre os dirigentes de topo e os ministros**

A necessidade de prosseguir este objetivo é efetuada nos seguintes termos:

- ✓ A Administração Pública tem de ser capaz de prestar contas e de implementar as políticas governamentais para que o Governo possa, também, prestar contas aos cidadãos e, mais em particular, para que o Governo possa cumprir as promessas efetuadas durante a campanha eleitoral;
- ✓ O apoio da Administração Pública no aconselhamento ao Governo deve ser objetivo e não partidário, de forma a que o Governo possa tomar as decisões mais acertadas em prol do desenvolvimento do país;
- ✓ Para serem eficazes as reformas estruturais devem ser implementadas no médio-longo prazo, ultrapassando, portanto, o ciclo eleitoral.

O relatório da OCDE afirma, ainda, que a comunicação entre os níveis administrativo e político é necessária para que os dirigentes políticos fiquem cientes do impacto da reforma, no longo prazo, e dos eventuais custos de um retrocesso no processo reformista.

***Como crítica há a referir que, para além das justificações sobre a necessidade de se assegurar uma efetiva parceria entre os dirigentes de topo e os ministros, não são delineadas propostas no sentido de se concretizar esse objetivo.***

## 2.2 Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE

### 1.ª Recomendação

Promover maior cooperação entre o “centro” e os ministros, implementando, por exemplo, redes transversais de trabalho, a diversos escalões, e criando mecanismos de cooperação entre os dirigentes de nível superior e os Secretários de Estado.

*Todas as iniciativas no sentido de promover redes de cooperação baseadas em práticas de mainstreaming de políticas públicas são importantes para a melhoria da eficácia da governação. Nesse sentido a recomendação da OCDE é relevante.*

*Contudo, a formulação da recomendação está pouco precisa no que concerne ao “centro”. É este centro o CoG, ou seja, a Presidência do Conselho de Ministros?*

### 2.ª Recomendação

Avaliar a eficácia dos mecanismos de coordenação interministerial e recentrá-los nas áreas consideradas prioritárias pelo Conselho de Ministros.

*Esta é uma recomendação elementar para qualquer sistema de governação. A dificuldade em executá-la reside na definição e seleção dos mecanismos de coordenação, na criação de indicadores de avaliação da eficácia do sistema e na implementação de um processo de monitorização orientado para resultados. Ora sobre isto nada se encontrou no Relatório da OCDE.*

### 3.ª Recomendação

Garantir que o corpo dos dirigentes de topo tem as competências necessárias para um desempenho eficaz, designadamente, estabelecendo um referencial de competências transversais para todos os dirigentes de alta direção, ao nível, por exemplo, da liderança e da participação no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

*Como já referimos anteriormente, na administração pública portuguesa os dirigentes de alta direção não formam um corpo específico. Contudo, a recomendação permanece válida para o conjunto de cargos de nível superior.*

*Contudo, deve referir-se que o referencial de competências transversais a todos os dirigentes de alta direção já existe, estando explicitado no artigo 12.º da Lei 64/2011, de 22 de dezembro, e consubstanciado nas áreas temáticas do Curso Avançado em Gestão Pública (CAGEP) ministrado pelo INA desde 2006, na sequência da Portaria 1141/2005, de 8 de novembro.*



*De referir que esta foi uma área temática de investigação em que o INA investiu fortemente, no período 2005-2010<sup>5</sup>, precisamente com o objetivo de definir um tal referencial com vista a integrá-lo na legislação sobre formação para dirigentes e, subseqüentemente, apoiar a implementação e monitorização dessa formação no quadro das atividades do INA.*

#### **4.ª Recomendação**

**Avaliar a eficácia dos canais de comunicação entre os níveis políticos e administrativos e assegurar a participação dos dirigentes de alta direção no desenvolvimento das políticas públicas de modo a facilitar a avaliação objetiva de várias opções de reforma.**

*Esta recomendação prende-se com o objetivo tático assegurar uma efetiva parceria e comunicação entre os dirigentes de topo e os ministros.*

*Na análise feita anteriormente sobre a forma como o relatório da OCDE trata esse objetivo, referiu-se, como ponto crítico, o facto de a OCDE não apresentar nenhuma proposta visando a concretização do objetivo. Esta crítica mantém-se válida relativamente à presente recomendação, em particular no que concerne à participação dos altos dirigentes no desenvolvimento de políticas públicas. Também carece de explicação a metodologia de avaliação da eficácia dos canais de comunicação entre os níveis político e administrativo, tanto mais que não estão identificados os canais a que se refere a recomendação.*

### **3. Fortalecer o processo de reforma desde a sua conceção até à implementação e monitorização (Capítulo III.2)**

Este objetivo estratégico está justificado nos seguintes termos:

- Apesar de Portugal ter lançado muitas reformas fiscais e estruturais nas últimas décadas, nem sempre se alcançaram os resultados desejados devido a deficiências no processo de implementação e monitorização;
- Para se implementarem reformas com segurança e de forma consistente é necessário desenhá-las com base numa visão prospetiva do futuro do país, formular políticas a partir de evidências devidamente fundamentadas e acompanhar o processo de implementação através de uma robusta monitorização e avaliação dos resultados.

---

<sup>5</sup> Luis Valadares Tavares, Helena Rato e Orlando Martins, *Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa*, INA, Oeiras 2006.

### *Análise crítica das justificações*

- Considerando totalmente válida a segunda recomendação, a formulação da primeira recomendação está incompleta por não questionar as reformas fiscais e estruturais em termos da sua adequação aos requisitos exigidos, essencial a uma implementação segura e consistente.

### 3.1 Objetivos táticos do Capítulo III.2

Com base na segunda justificativa apresentada para o objetivo estratégico *fortalecer o processo de reforma desde a sua concepção até à implementação e monitorização*, o Relatório da OCDE elencou três grandes objetivos táticos, a saber:

- Melhorar o processo de prospectivação da visão a longo prazo, do projeto de reforma;
- Fortalecer o processo de formulação de políticas públicas, apoiando-o em evidências;
- Monitorizar o desempenho e os progressos na implementação da reforma.

### *Análise crítica dos objetivos táticos*

- **Melhorar o processo de prospectivação da visão sobre o projeto de reforma, no longo prazo**

A OCDE refere a necessidade de haver uma visão a longo prazo sobre o futuro que se pretende para o país quando se está a elaborar um projeto de reforma. A esse propósito convém lembrar que a visão consiste, por definição, numa perspetiva de longo prazo. Com efeito, a construção da visão implica a elaboração de cenários sobre o futuro, partindo-se do diagnóstico sobre a presente realidade para, em seguida, se idealizar um projeto de reforma. Subsequentemente, este projeto tem de ser corrigido, tomando em consideração constrangimentos internos e externos e as possíveis soluções para ultrapassá-los, no diálogo com todos os parceiros sociais e institucionais, com vista à construção de consensos. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico no decurso do qual se identificam as evidências de que fala o Relatório.

***Portanto, este objetivo tático é de elevada pertinência para se poder formular reformas adequadas e exequíveis, correspondendo, de resto, às orientações da teoria da governance no âmbito do processo de decisão política para o desenvolvimento sustentável<sup>6</sup>. Contudo, o relatório da OCDE peca pela ausência***

---

<sup>6</sup> OCDE, *Governance for sustainable development: Five OECD Case Studies*, OECD, 2002, Paris, France.

KEMP, René, PARTO, Saeed e GIBSON, Robert B., *Governance for Sustainable Development: moving from theory to practice*, in Int. J. Sustainable Development, Vol.8, nº1 &2, 2005.

*de recomendações sobre a forma de concretização do objetivo, limitando-se apenas à sucinta apresentação de um estudo de caso sobre a Finlândia.*

- **Fortalecer o processo de formulação de políticas públicas, apoiando-o em evidências**

Na realidade este objetivo tático consiste num desdobramento do anterior, explicitando melhor como proceder para se conseguir desenvolver um processo de decisão política assente em evidências e capaz de envolver a participação de todos os agentes interessados ou que convém interessar (*stakeholders*).

Nesse âmbito, as recomendações mais relevantes do relatório da OCDE são as seguintes:

- ✓ As políticas e programas devem ser construídos a partir de sólidas evidências, com base em análises ao nível micro e macro, e desenhadas tendo em vista maximizar os respetivos impactos;
- ✓ As propostas legislativas devem ser objeto de avaliação *ex-ante*, designadamente em termos de custos-benefícios;
- ✓ Para se conseguir a participação dos *stakeholders*, deve recorrer-se à elaboração de Livros Verdes destinados a envolver o máximo de agentes/atores individuais e coletivos na discussão das reformas em fase de proposição;
- ✓ Os livros verdes devem dar origem a Livros Brancos a serem objeto de discussão e votação em sede parlamentar.

*Todas estas recomendações se inserem na perspetiva de melhorar o processo de tomada de decisão política.*

- **Monitorizar o desempenho e os progressos na implementação da reforma**

De acordo com o Relatório da OCDE, para se atingir este objetivo é necessário planear todo o processo de implementação de políticas públicas, utilizar instrumentos de monitorização dessa implementação (por exemplo, utilizando painéis de controlo), de forma a poder corrigir desvios e constrangimentos e construir indicadores de realização.

É realçada a importância da utilização deste método na prossecução de uma gestão mais transparente e, assim, conseguir aumentar consensos e a adesão dos cidadãos relativamente às decisões políticas.

Em particular, chama-se a atenção para a necessidade de se utilizarem essas práticas na preparação das leis orçamentais, acrescentando que desta forma se estará, também, a promover a produção de dados fiáveis e uma cultura favorável à aprendizagem contínua e à procura de melhores resultados.

O Relatório da OCDE enfatiza, ainda, a importância deste processo de implementação de políticas públicas no desenvolvimento de uma gestão orientada

para resultados, além de afirmar a necessidade de se complementar a avaliação quantitativa com uma avaliação qualitativa a fim de se evitarem resultados perversos. Recomenda-se, ainda, que os responsáveis políticos façam uma avaliação realista sobre o que pode ser feito, em função dos recursos disponíveis, com vista a estabelecerem um cronograma de ações a desenvolver e onde sejam assinalados marcos de realização importantes (*milestones*).

*Todas estas recomendações são úteis e ajustadas à situação atual.*

## 3.2 Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE

### 1.ª Recomendação

Focar a reforma da Administração Pública no longo prazo e desenvolver mecanismos para a integração no processo de reforma das partes interessadas nacionais, recorrendo, por exemplo, à utilização de Livros Verdes e Brancos.

*Esta recomendação está correta, pois a reforma de uma organização tão complexa e diversificada como é a Administração Pública portuguesa só é exequível a longo prazo, com o envolvimento dos interessados e com base em diagnósticos corretos e fundamentados em evidências.*

### 2.ª Recomendação

Identificar o grau de capacidade de avaliação, dentro e fora do Governo, e considerar a possibilidade de efetuar parcerias com vista à análise de estratégias.

*O Relatório dá uma grande ênfase a esta recomendação. Contudo, a ideia não parece suficientemente clara e a formulação semântica também não ajuda a uma boa compreensão. Com efeito, não está claro qual o objetivo das parcerias (fazer uma análise de estratégias antes de estas serem definidas? Esta recomendação não está já contemplada na recomendação anterior?)*

### 3.ª Recomendação

Garantir que as reformas apresentadas foram objeto de uma análise robusta sobre as diversas opções de reforma.

*Esta recomendação, embora corresponda a uma otimização do processo decisório, é dificilmente exequível, na medida em que a elaboração de diversas opções de reforma implica a prática de um processo de decisão política assente em informações detalhadas e fidedignas, que ainda não existe em Portugal, situação que é precisamente objeto de análise neste Capítulo III.2.*

***Afigura-se ser mais exequível a recomendação no sentido da elaboração do Livro Verde ser o mais participada e aberta possível.***

#### **4.ª Recomendação**

Proceder à avaliação da recente introdução da orçamentação programática e identificar medidas adicionais visando a utilização de informação sobre o desempenho na preparação do orçamento.

***Trata-se de uma recomendação claramente formulada e direcionada para um caso específico, que é seguramente de grande utilidade.***

#### **5.ª Recomendação**

Estabelecer um sistema de metas, objetivos e avaliações para as prioridades políticas, que seja o mais simples possível.

***Cumprir esta recomendação é indispensável, seja qual for a situação.***

### **4. Melhorar a gestão dos recursos humanos (Capítulo III.3)**

Relativamente a este objetivo estratégico o relatório da OCDE apresenta as seguintes justificações:

- Na ausência de um planeamento adequado, as medidas de consolidação fiscal e de redução das despesas operacionais podem ter efeitos negativos muito significativos, sobre a capacidade de desempenho dos trabalhadores da administração pública e, assim, comprometer a agenda pró-crescimento de Portugal;
- Para se garantirem boas práticas em matéria de gestão de recursos humanos<sup>7</sup>, é necessário melhorar o respetivo planeamento estratégico;
- O planeamento estratégico pode igualmente ser utilizado como um instrumento de apoio à motivação dos trabalhadores para a prestação de serviços públicos, numa altura em que os trabalhadores estão sujeitos a fortes pressões devido à política de consolidação fiscal.

#### ***Análise crítica das justificações***

- ***As justificações apresentadas são coerentes com os princípios da Gestão Estratégica de Recursos Humanos, parte integrante da teoria da Nova Gestão Pública.***

---

<sup>7</sup> De referir que, nesse âmbito, o relatório da OCDE reconhece que Portugal apresenta uma situação favorável comparativamente a outros países da OCDE.

#### 4.1 Objetivos táticos do Capítulo III.3

- Definir um quadro estratégico para a gestão de recursos humanos;
- Efetuar o planeamento estratégico do pessoal.

##### *Análise crítica dos objetivos táticos*

- Definir um quadro estratégico para a gestão de recursos humanos

*A primeira observação crítica está relacionada com o facto do texto sobre este objetivo incidir sobre a identificação de aspetos positivos e negativos do atual quadro de gestão de recursos humanos, complementados com algumas recomendações sobre tipos de compensação capazes de motivarem o pessoal. Não há, portanto, nenhuma orientação para se atingir o objetivo tático proposto.*

No que concerne aos aspetos positivos, o Relatório destaca a avaliação integrada do desempenho (SIADAP) e a representação equilibrada de homens e mulheres na administração pública central, posicionando Portugal acima da média da OCDE relativamente às boas práticas de gestão estratégica dos recursos humanos.

Quanto aos aspetos negativos, a OCDE aponta o carácter híbrido do regime de emprego que combina o sistema de carreiras com o sistema de posto de trabalho e a dificuldade da DGAEP<sup>8</sup> em assegurar o cumprimento das políticas de emprego para a administração pública devido à sua pequena dimensão e à extensa delegação de competências nos ministérios. Segundo a OCDE, esta situação pode gerar tensões, apontando como exemplo a coexistência de um sistema centralizado de recrutamento com a delegação de competências, em matéria de gestão de recursos humanos, nos ministérios. Outro aspeto negativo indicado é a insuficiência de estudos sobre as práticas de gestão de recursos humanos, dificultando o aproveitamento dos pontos fortes dessa gestão de forma a que os esforços de reestruturação sejam eficazes.

*Relativamente a este conjunto de considerações da OCDE, a principal crítica reporta-se à insuficiente explicitação do tipo de problemas que podem ocorrer entre a DGAEP e os ministérios, no plano da gestão de recursos humanos. De referir ainda que atualmente só existe recrutamento centralizado para os dirigentes de nível superior.*

Como já referimos, no âmbito do objetivo tático em análise, a OCDE formula algumas recomendações orientadas para a motivação dos trabalhadores da administração pública. Essas recomendações decorrem da preocupação de que, no atual contexto

---

<sup>8</sup> “ Central HRM office in the Ministry of Finance and Public Administration”

de cortes no pessoal e respetivas remunerações, a administração pública deixe de ser atrativa como empregador ao mesmo tempo que aumenta a insegurança dos trabalhadores no ativo e, conseqüentemente, a capacidade de produção e a qualidade dos serviços públicos seja negativamente afetada.

Para contrariar uma tal possibilidade, é proposto o recurso à atribuição de prémios e outros tipos de compensações financeiras ou não, dando-se como exemplo a prática seguida pelo Reino Unido onde a remuneração base representa uma ínfima parte da remuneração global monetária auferida pelos trabalhadores a que se acresce diversas compensações intangíveis.

*Sem dúvida, tais recomendações baseiam-se nos princípios de gestão dos recursos humanos consentânea com a teoria do valor público, devendo acrescentar-se que a legislação portuguesa sobre o SIADAP, a Lei 12-A/2008 e o IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação (2011-2013) consagram alguns desses princípios. O problema reside no facto das medidas de contenção da despesa com pessoal ter suspenso a aplicação desses princípios e a ausência da prática de mainstreaming na implementação das políticas de igualdade de género permitir que os decisores políticos desconheçam, por exemplo, as diretivas sobre a conciliação do trabalho e vida familiar. A não constatação desta realidade pela OCDE é, pois, a principal crítica a fazer sobre esta parte do relatório.*

- **Efetuar o planeamento estratégico do pessoal**

A partir das lições retiradas de países que no passado efeturaram políticas de cortes semelhantes às que Portugal está a aplicar, a OCDE justifica a necessidade deste objetivo tático por considerar que:

- ✓ A redução de pessoal, em larga escala, provoca uma série de efeitos negativos sobre a capacidade de resposta dos serviços públicos, além de afetar a confiança e a ética, sendo que há dúvidas sobre a sustentabilidade desse tipo de redução;
- ✓ A utilização do congelamento de admissões como meio para reduzir o pessoal é prejudicial, porque limita a capacidade das organizações se reestruturarem e requalificarem.

Subseqüentemente, a OCDE considera que o planeamento estratégico de recursos humanos é uma forma de atenuar os efeitos negativos da reestruturação e apresenta o modelo seguido pelo Canadá, como exemplo de boa prática.

*Relativamente a este caso, deve precisar-se que a Lei 12-A/2008 (LVCR), no seu Título II sobre a Gestão dos Recursos Humanos, estabelece a obrigatoriedade de planificação das atividades e recursos, incluindo a elaboração dos mapas de pessoal, em moldes muito semelhantes aos utilizados pelo Canadá. No entanto, a manutenção do congelamento de admissões a que acresce a anunciada redução de efetivos esvaziam de sentido essas determinações.*

## 4.2 Comentários sobre a pertinência das principais recomendações da OCDE

A OCDE apresenta as seguintes três recomendações no sentido de promover a gestão estratégica de recursos humanos:

- ✓ Dar mais realce às compensações dos empregados públicos, designadamente as não financeiras;
- ✓ Efetuar uma análise mais abrangente das práticas de gestão dos recursos humanos na perspectiva de que os esforços de reestruturação conduzam a uma maior motivação dos trabalhadores dotados de competências técnicas e gestionárias para implementar uma eficaz mensuração da avaliação e monitorização das políticas e da prestação de serviços públicos;
- ✓ Utilizar mais o planeamento estratégico do pessoal de forma a atenuar os efeitos nefastos dos cortes transversais.

*Relativamente a estas recomendações, a questão fundamental que se coloca prende-se com a possibilidade da sua exequibilidade num contexto em que o volume de redução do emprego público é anunciado sem ter havido previamente um levantamento das necessidades de recursos humanos alinhado com a identificação de objetivos a atingir. Neste âmbito, vale a pena realçar o exemplo do Canadá, apresentado no relatório, em que a redução de pessoal não foi acompanhada pelo congelamento de novas admissões, permitindo à administração pública continuar a recrutar trabalhadores qualificados.*

*Merece, também, ser objeto de crítica a recomendação para a atribuição de competências técnicas e gestionárias aos trabalhadores, que são da exclusiva atribuição dos dirigentes, designadamente, a implementação de sistemas de avaliação.*

## 5. Reforçar a gestão fiscal (Capítulo III.4)

A razão expressa para este objetivo estratégico é que para se conseguir uma consolidação fiscal sustentável, no longo prazo, para além de se melhorar o processo de elaboração e de execução orçamental, é necessário prestar especial atenção a questões como:

- A *governance*;
- O quadro regulamentar e gestionário das empresas públicas e dos contratos de parcerias público-privadas (PPP);
- O sistema de compras públicas;
- A gestão dos Fundos Europeus;
- Os sistemas subnacionais de financiamento público, i.e., as autarquias e regiões autónomas.



### *Análise crítica das justificações*

- A principal crítica consiste no facto da perspetiva apresentada para a consolidação fiscal assentar apenas no lado da despesa. Ora, no longo prazo, a sustentabilidade da consolidação fiscal exige, também, que se procure melhorar o lado das receitas, tanto em volume como em equidade. Neste âmbito vale a pena mencionar o combate à evasão fiscal, à fraude e à corrupção, objetivos táticos que não foram considerados pela OCDE.

#### 5.1 Objetivos táticos do Capítulo III.4

De acordo com a perspetiva da OCDE de consolidação fiscal, apenas pelo lado da despesa, a sua concretização assenta nos seguintes objetivos táticos:

- Fortalecer o enquadramento orçamental;
- Melhorar a *governance* das empresas públicas e das parcerias público-privadas;
- Fortalecer o sistema de compras;
- Gerir os Fundos Europeus, de modo eficaz;
- Fortalecer a gestão do financiamento público ao nível subnacional;
- Reduzir o caráter cíclico das receitas dos governos de âmbito subnacional;
- Aumentar a eficiência dos gastos ao nível local;
- Melhorar a *governance* dos investimentos para a obtenção de melhores resultados.

### *Análise crítica dos objetivos táticos*

Conforme referimos na introdução esta análise centra-se, apenas, em aspetos que têm uma relação direta com gestão estratégica de recursos humanos, designadamente no que concerne o desenvolvimento de competências necessárias à execução dos objetivos táticos.

- **Fortalecimento do enquadramento orçamental**

No âmbito deste objetivo, entre as propostas para a melhoria da elaboração e da execução orçamental, a OCDE enfatiza:

- ✓ A necessidade de se reforçar a capacidade de fiscalização do Ministério das Finanças e a capacidade de intervenção do Conselho Fiscal, designadamente, em termos de competências em recursos humanos e do desenvolvimento de técnicas de construção de cenários e de análise orçamental.

- **Melhoria da *governance* das empresas públicas e das parcerias público-privadas**

Relativamente a este objetivo, as principais recomendações da OCDE relacionadas com a gestão de recursos humanos reportam-se às empresas públicas, a saber:

- ✓ Estabelecimento de tetos salariais;
- ✓ Fazer depender as compensações dos gestores do desempenho obtido nas empresas.

No que respeita às parcerias público-privadas, a questão das competências de recursos humanos da administração pública está subjacente à seguinte recomendação:

- ✓ Implementação da operacionalização da unidade técnica criada no Ministério das Finanças para avaliar e monitorizar as PPP, com determinação e no respeito pela lei.

- **Fortalecimento do sistema de compras**

A concretização deste objetivo está sobretudo orientada para a melhoria da execução de processos, no sentido da centralização de compras de forma a se obter ganhos de escala. Contudo, **a proposta de profissionalização da “função procura” só poderá ter sucesso se for sustentada por pessoal devidamente qualificado, especialmente para se conseguir cumprir a seguinte recomendação:**

- ✓ Desenvolvimento de critérios “verdes” a aplicar nos processos de compra.

- **Gestão dos Fundos Europeus de forma eficaz**

No quadro deste objetivo merece destaque o reconhecimento de Portugal estar na vanguarda dos países da OCDE no que concerne o desenvolvimento de infraestruturas para as TIC e a sua utilização pela administração pública.

Relativamente às recomendações que requerem elevadas competências em recursos humanos há a referir as seguintes:

- ✓ Clarificação de responsabilidades para a liderança na negociação e implementação das mudanças aprovadas recentemente na alocação dos fundos estruturais da EU;
- ✓ Recurso generalizado a avaliações económicas ex-ante para a seleção de projetos, **pois mesmo que se recorra a agências independentes e externas, a administração pública tem de ter quadros competentes para saber o que pedir e para analisar os resultados.**

- Fortalecimento da gestão do financiamento público ao nível subnacional
- Reduzir o caráter cíclico das receitas dos governos de âmbito subnacional
- Aumentar a eficiência dos gastos ao nível local

Na realidade, o primeiro destes três objetivos incorpora os outros dois e as concomitantes propostas da OCDE vão todas no sentido de se alterar/melhorar a Lei das Finanças Locais.

- Melhorar a *governance* dos investimentos para conseguir melhores resultados

Neste caso, o comentário mais pertinente a fazer sobre as argumentações apresentadas pela OCDE é o realce dado à importância do investimento público para o crescimento e melhoria da qualidade dos serviços públicos.

## 6. Conclusões

Comparativamente ao Relatório do FMI “Portugal rethinking the State - Selected Expenditures Reform Options”, na parte dedicada aos Salários e Emprego (Capítulo III), a Parte III do Relatório da OCDE, objeto da presente análise, está muito melhor fundamentada e não apresenta os mesmos erros notórios, pois ao evitar a reprodução de dados quantificados a OCDE eliminou o risco de cometê-los.

A OCDE demonstra, também, possuir um conhecimento mais aprofundado da realidade da administração pública portuguesa, designadamente no que concerne às reformas efetuadas ou em curso, não incorrendo no erro de fazer recomendações para a implementação de medidas já adotadas.

Contudo, a OCDE denota desconhecer a legislação sobre o estatuto do pessoal dirigente ao considerá-lo como constituindo um corpo específico.

No âmbito da *governance* há a realçar positivamente as recomendação em prol do desenvolvimento de práticas de *mainstreaming* na cooperação interministerial, como forma de contrariar a ineficácia e ineficiência do funcionamento das instituições em silos fechados.

Entre as outras recomendações que se nos afiguram como sendo altamente positivas e exequíveis, no atual quadro político administrativo, merecem destaque as seguintes:

- Perspetivar, a longo prazo, os projetos de reforma a partir da construção de uma visão sobre o futuro do país;
- Recorrer sistematicamente à elaboração de livros verdes e brancos, como forma de fortalecimento do processo de formulação de políticas públicas, apoiadas/fundamentadas em evidências;
- Reforçar a gestão pública orientada para resultados, designadamente desenvolvendo um sistema para a introdução de metas, objetivos e avaliações de suporte ao controlo e à monitorização das políticas públicas;
- Criar um sistema de compensações, eventualmente não monetárias, como instrumento de motivação dos trabalhadores da administração pública;
- Estimar o número de trabalhadores necessários à administração pública, utilizando o planeamento estratégico de recursos humanos nos serviços e organismos da Administração Pública;
- Não recorrer à redução de pessoal em larga escala e não utilizar o congelamento de admissões por demasiado tempo, na medida em que tais instrumentos prejudicam a capacidade de resposta dos serviços públicos às solicitações que lhes são formuladas, em particular por obstaculizar a admissão de trabalhadores jovens e mais qualificados.