

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 15

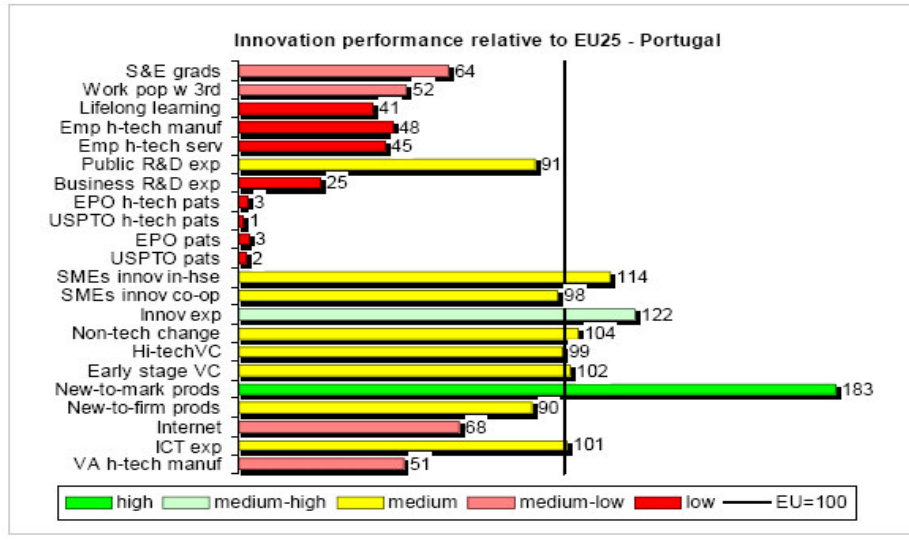
ÍNDICE

15.1 INTRODUÇÃO	3
15.2. O ESTADO NO SÉCULO XXI.....	5
15.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO.....	6
15.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: CARACTERIZAÇÃO BREVE DA SITUAÇÃO ACTUAL .	9
15.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO.....	11
15.6 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	13

15.1 INTRODUÇÃO

A última década tem estimulado em Portugal um debate sobre as políticas de apoio à inovação, acompanhado do lançamento de novas iniciativas governamentais, muitas vezes sem uma verdadeira avaliação dos programas lançados anteriormente. A urgência do debate resulta da constatação dos baixos níveis de desempenho de Portugal em matéria de inovação, face aos restantes parceiros da União Europeia. Como pode verificar-se na Figura 15.1, a situação nacional é desfavorável em grande parte das áreas consideradas, especialmente quanto à educação, formação ao longo da vida, Investigação e Desenvolvimento (I&D) nas empresas e capacidade de gerar patentes.

Figura 15.1 – Indicadores de Inovação - Situação Relativa de Portugal



Fonte: 2004 European Innovation Scoreboard

Os vários diagnósticos que têm sido produzidos coincidem quanto à constatação de um desempenho relativamente baixo do país no que respeita aos principais indicadores de inovação e às causas desse desempenho: o sistema educativo e de formação, o funcionamento da administração pública, os mecanismos de ligação entre os vários actores do sistema de inovação e o baixo nível de actividade empreendedora, especialmente em actividades de base tecnológica, como apontado na Tabela 15.1, que põe em evidência também as oportunidades do sistema.

Tabela 15.1 - Fraquezas e Oportunidades do Sistema de Inovação em Portugal

Fraquezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gastos em I&D ▶ Emprego em actividades de alta intensidade tecnológica ▶ Produtividade do trabalho ▶ Exportações de baixo valor acrescentado ▶ Aprendizagem ao Longo da Vida ▶ Nível educação da população activa ▶ Taxas de abandono escolar (secundário e superior) ▶ Número de patentes registadas (USPTO e EPO) ▶ Serviços de apoio às PME ▶ Capital de risco e capital semente ▶ Inovação organizacional ▶ Cultura de rigor na administração pública ▶ Cooperação entre empresas e actores de inovação 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Desenvolvimento de <i>clusters</i> inovadores ▶ Introdução de novas tecnologias para revitalização dos sectores tradicionais ▶ Integração das PME inovadoras nas redes internacionais de conhecimento e projectos internacionais ▶ Estimular as relações de cooperação entre os vários agentes do Sistema de Inovação ▶ Modernização da administração pública

Fonte: a partir de 2004 European Innovation Scoreboard e Innovation Policy in Europe 2004

A nível europeu assiste-se à reestruturação das políticas de inovação através de uma abordagem mais complexa e sistémica. Quanto à orientação estratégica, há um conjunto de países com estratégias integradas para a inovação, de cariz transversal, que se traduzem na forma de Livro Branco (Reino Unido e Irlanda), documentos orientadores (Finlândia e Holanda) ou programas

nacionais de inovação (Espanha e França). As prioridades apontadas, as formas de implementação e a abrangência destes programas variam consoante as características e debilidades de cada país. Estas estratégias integradas de apoio à inovação conferem à administração pública um papel vital no aumento da competitividade dos países, sugerindo iniciativas que visam tanto a modernização administrativa como a aproximação da administração pública aos cidadãos e às empresas.

Já em 2006, e no âmbito da iniciativa "**i2010: European Information Society 2010**", a Comissão Europeia vai proceder ao lançamento de um conjunto de medidas de apoio à modernização dos serviços públicos na Europa, estimulando o Governo electrónico e uma melhor prestação de serviços aos cidadãos. Iniciativas já lançadas como o *e-Health* (saúde em linha) ou o *e-Procurement* (contratos públicos em linha) ou orientações estratégicas e medidas a lançar no âmbito do *e-government* serão fundamentais para uma administração pública mais eficaz e próxima dos cidadãos europeus¹.

A maior atenção dada às políticas de inovação e modernização administrativa, nos últimos anos, tem estimulado a adopção de medidas concretas por parte dos Estados-Membros. Na **Alemanha**, por exemplo, a *Agenda 2010: Innovation & Growth* e a iniciativa *Education, Research, Innovation - Shaping our Future (2004)* salientam a importância das entidades públicas na dinamização do processo de inovação, simplificando e desmaterializando as suas actividades e criando incentivos à participação democrática dos cidadãos. Na cidade de Hamburgo o projecto "Demos" estimulou a participação democrática dos cidadãos com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para a recolha e a difusão de informação, a formação e a tomada de decisão pelos cidadãos. Através da Internet aumentou significativamente a comunicação entre cidadãos e decisores políticos, definindo-se um conjunto de propostas para aumentar a competitividade da cidade a partir do debate aberto de ideias e a interacção entre os vários actores.

Reino Unido: UK Citizens Online Democracy - Portal que existe desde 1995 e que visa estimular a participação dos cidadãos no processo democrático, utilizando as TIC e a Internet. O portal fornece um conjunto vasto de informação sobre a vida política e as principais questões da sociedade britânica, de forma a promover o debate na sociedade civil, facilitando a comunicação entre os eleitores e os seus representantes locais e nacionais, envolvendo-os no processo de tomada de decisão.

www.democracy.org.uk

Um outro tipo de iniciativas procura fomentar a partilha e a criação de conhecimento na administração pública e a sua disponibilização para a sociedade civil e empresas. No **Reino Unido**, por exemplo, e no âmbito do *Science & Innovation Investment Framework 2004-2014* do Department of Trade and Industry (DTI), o Ministério da Saúde (*Department of Health*) está a criar uma metodologia para estimular o acesso, criação e partilha de conhecimento, bem como a difusão de boas práticas disponíveis nos vários serviços. Também na **Áustria** o Governo Federal implementou uma solução de "workflow" (*ELAK*²) que permite a vários serviços, departamentos e trabalhadores acederem simultaneamente a bases de dados, documentos e registos comuns que podem depois ser utilizados de acordo com as diferentes necessidades. Esta iniciativa implica uma reorganização dos serviços públicos (quer ao nível do *front-office* quer do *back-office*), assim como funcionários públicos qualificados e com competências adequadas para a partilha de conhecimento e para o trabalho em rede³. Com isto pretende-se não só facilitar a troca de informação e de conhecimento entre os serviços da administração pública, como também facilitar a interacção e a obtenção de informação por parte de qualquer cidadão.

¹ CE (2005), **i2010 - A European Information Society for growth and employment**, COM(2005), 229 Final.

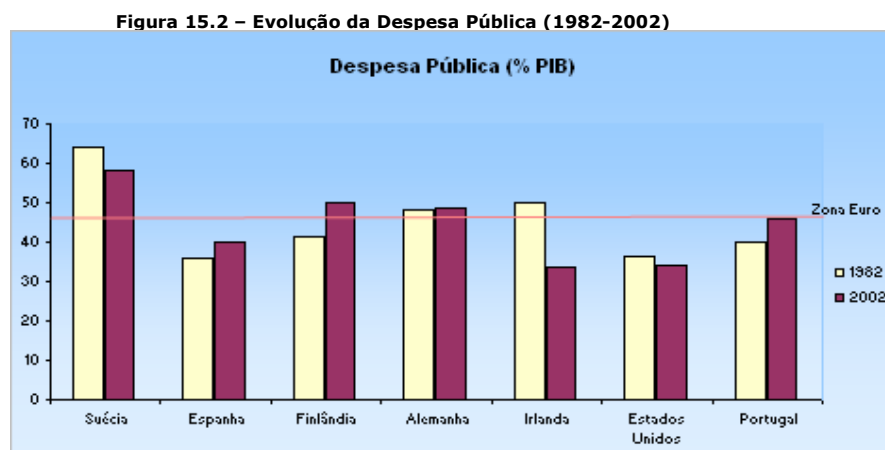
² ELAK - Der elektronische Akt (Electronic Record Management System).

³ PRISMA (2003), **Public Sector Innovation in the Knowledge Economy**, IST Programme.

Finlândia: Smart Cards – várias localidades implementaram um *Smart Card* para os transportes públicos de forma a reduzir os custos operacionais. O sistema de transportes de Tampere conseguiu, através do *Smart Card*, a racionalização dos serviços de transportes e a reestruturação do processo interno de *cash flows*, viabilizando financeiramente aquele serviço de transportes. Noutra localidade (Turku), a implementação do mesmo sistema permitirá a recuperação do investimento em 2 anos.

15.2. O ESTADO NO SÉCULO XXI

Tendo em conta a cada vez maior integração económica que se verifica entre países e a importância crescente das novas tecnologias no desenvolvimento das nações, há que reflectir sobre o papel do Estado no mundo actual. Este papel terá que ser diferente em relação ao do passado, pois o aumento significativo e continuado do peso do Estado na economia não é sustentável. A despesa pública dos países mais industrializados passou de 12% em 1913, para cerca de 45% do PIB, em 1995⁴. Foi neste período que se assistiu à emergência do Estado-providência, promovendo o bem-estar e a protecção social, com o conseqüente aumento da despesa pública. Nas últimas duas décadas do século passado, e em parte devido à crise do Estado-providência e às menores taxas de crescimento económico, muitos países procederam a reformas no sector público, tendo em vista o aumento da eficácia e eficiência dos serviços prestados e o controlo da despesa pública. Na Europa, estas reformas levaram à diminuição dos gastos do Estado na maior parte dos Estados-Membros, situando-se a média da zona Euro nos 46,7% do PIB em 2002 (em 1982 esse valor era de 47,2% - Figura 15.2). No entanto, como se pode observar a Figura 15.2, há países onde a despesa foi tendo um peso cada vez maior nos últimos 20 anos, como é o caso da Espanha, Finlândia, Alemanha ou de Portugal (com 46% em 2002, ainda assim abaixo da média da zona Euro).



Fonte: EU Commission, AMECO (Schuknecht & Tanzi, 2003)

⁴ Tanzi, Vito (1997), **The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective**, IMF Working Paper.

Se em grande parte do século passado as economias eram mais fechadas e menos desenvolvidas, a tecnologia menos sofisticada e a informação mais difícil de obter, actualmente, e em pleno século XXI, assiste-se a um mundo mais globalizado, onde a informação e o conhecimento - factores de grande mobilidade devido à influência das novas tecnologias de informação e de comunicação - assumem um papel cada vez mais importante. Estas mutações que se verificam a nível mundial levam a transformações do papel do Estado na economia e na sociedade, sendo o Estado cada vez mais um agente dinamizador e catalizador e cada vez menos um Estado produtor e distribuidor⁵. Face à complexidade das sociedades actuais, o Estado terá de desempenhar um papel regulador eficaz que promova o crescimento económico e garanta a equidade social, ao mesmo tempo que o sector privado terá de ter um papel cada vez mais importante e responsável em áreas que tradicionalmente foram da responsabilidade do Estado.

Um Estado moderno e eficaz deverá poder adaptar-se às exigências de uma sociedade assente no conhecimento, desempenhando um papel fundamental em três áreas⁶:

- ▶ **Assegurar o acesso a serviços** de qualidade a todos os cidadãos, nomeadamente em áreas como a saúde, a educação, serviços sociais, segurança, justiça ou infra-estruturas, independentemente da provisão ser pública ou privada;
- ▶ **Regulação económica**, nomeadamente ao nível das políticas de concorrência, política fiscal, mercado laboral, etc. O Estado deve ter uma acção reguladora que estimule o crescimento, o desenvolvimento económico, que crie as condições necessárias para uma economia mais competitiva e que promova o bem-estar social;
- ▶ **Dinamização da economia**, ao promover a criação, a utilização e a disseminação do conhecimento, ao estimular a produção e a procura de produtos e serviços inovadores, no sentido de uma sociedade competitiva e assente no conhecimento, onde o Estado assume um papel catalizador e dinamizador.

Contudo, há questões que merecem uma maior discussão e aprofundamento político, devendo envolver também a sociedade na procura de soluções, nomeadamente acerca de como classificar/seleccionar os serviços e bens que devem ter natureza pública, o modelo de provisão (quem produz e fornece o bem), quem deverá usufruir do bem público (salvaguardando a característica de universalidade); quem avalia a provisão do bem público.

O debate destas questões é essencial para a redefinição do papel do Estado na sociedade, devendo ser apontadas soluções alternativas às várias questões colocadas, tendo em conta que a natureza de um bem ou serviço público é independente do modelo de provisão e de acesso a esse mesmo bem ou serviço⁷.

15.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: ENQUADRAMENTO

Os diagnósticos mais recentes mostram que a posição relativa de Portugal quanto à eficiência e qualidade de serviço da administração pública merece muita atenção. Segundo o *IMD World Competitiveness Yearbook (2005)*, os maiores problemas registam-se ao nível da transparência das políticas públicas, da eficácia da sua implementação e da sua adaptabilidade às necessidades da economia. Como pode constatar-se na Figura 15.3, Portugal aparece, nestes indicadores, nas últimas posições de um conjunto das 60 países e regiões consideradas. A estes factos junta-se um elevado grau de burocracia presente na administração pública, apontado frequentemente como um entrave significativo à competitividade da economia, além de um enquadramento legal pouco favorável ao desenvolvimento das empresas e à dinamização da economia. Causa e consequência da baixa eficácia da administração pública é o grau de informalidade na economia, com uma parte

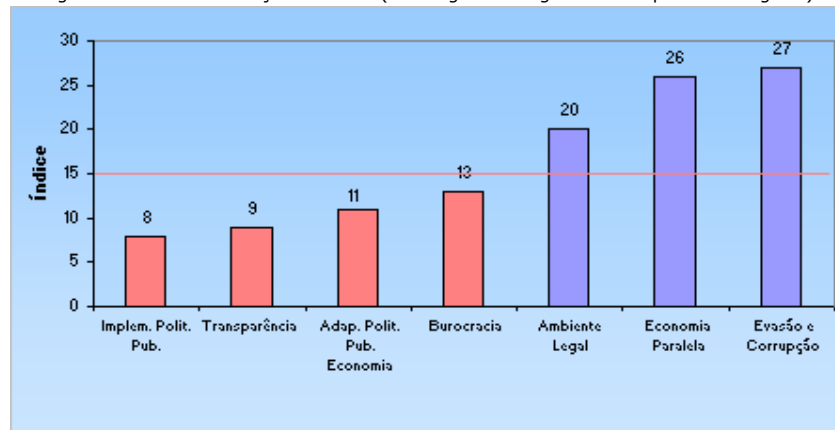
⁵ Carapeto, C., Fonseca, F. (2005), **Administração Pública**, Edições Sílabo.

⁶ PRISMA (2003), **Public Sector Innovation in the Knowledge Economy**, IST Programme.

⁷ Ver Luis Valadares Tavares (2005), em **O Estado no Século XXI**, Instituto Nacional de Administração.

considerável da actividade económica não declarada (22,7% do PIB, em 2000)⁸. Com certeza, esta realidade resulta tanto de factores endógenos como exógenos à administração pública e qualquer estratégia de mudança deve olhar tanto para o seu funcionamento interno como para as suas formas de relacionamento com a sociedade em geral.

Figura 15.3 – Administração Pública - (Ranking de Portugal entre 60 países ou regiões)



Fonte: IMD World Competitiveness Yearbook 2005

Nos **últimos anos**, tem sido desenvolvido um esforço de modernização da administração pública, com o lançamento de alguns documentos programáticos de apoio à inovação e à modernização da administração pública, como apontado na Tabela 15.2. Estas iniciativas variam em abrangência (do Governo electrónico à promoção da inovação empresarial), em longevidade e quanto aos actores que se constituem como principal motor. O Plano de Acção para a Sociedade da Informação e o Plano de Acção Governo Electrónico⁹, coordenados pela Agência para a Sociedade de Conhecimento, contêm iniciativas nesse sentido. Por exemplo, o Plano de Acção Governo Electrónico foi orientado para a modernização e qualidade na administração pública através de sete eixos principais: serviços públicos orientados para o cidadão; administração pública moderna e eficiente; nova capacidade tecnológica; racionalização de custos de comunicações; gestão eficiente das compras; serviços próximos dos cidadãos; adesão aos serviços públicos interactivos.

Tabela 15.2 – Principais Documentos Programáticos e Quadro de Financiamento de Apoio à Inovação

Programa	Data	Responsável
Iniciativa "Ligar Portugal"	2005	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
Plano de Acção Sociedade da Informação	2003	UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento
Plano de Acção Governo Electrónico	2003	UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento
PPCE	2002	Ministério da Economia
PROINOV	2001	Presidência do Conselho de Ministros/Gabinete do Proinov
Financiamento QCA		
POAP	2004	Ministério das Finanças e da Administração Pública
POSC (ex-POSI)	2004	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
POCI (ex-POCTI)	2004	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
PRIME (ex-POE)	2003	Ministério da Economia e da Inovação
POEFDS	2000	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
PRODEP	2000	Ministério da Educação

PPCE – Programa para a Produtividade e Crescimento Económico; PROINOV – Programa Integrado de Apoio à Inovação; POSC – Programa Operacional Sociedade do Conhecimento; POCI – Programa Operacional Ciência e Inovação; POEFDS – Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social; PRODEP – Programa Operacional da Educação; POSI – Programa Operacional Sociedade da Informação; POCTI – Programa Operacional Ciência, Tecnologia e Inovação; POE – Programa Operacional da Economia; PRIME – Programa de Incentivos à Modernização da Economia; ; POAP – Programa Operacional da Administração Pública

Estas iniciativas foram acompanhadas por um conjunto de diplomas legais, enumerados na Tabela 15.3, no sentido de reorganizar e modernizar a administração pública. Por exemplo, em 2004 foi publicado o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, a Organização da Administração Directa do

⁸ Afonso, A., Schuknecht L., e Tanzi, V. (2003), Public Sector Efficiency: An International Comparison, European Central Bank Working Paper 242.

⁹ Respectivamente, RCM 107/2003, de 12 de Agosto, e RCM 108/2003, de 12 de Agosto.

Estado, o Regime Jurídico do Contrato de Trabalho nas Pessoas Colectivas Públicas, o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na AP (SIADAP) e a Operacionalização da Reforma da Administração Pública nas áreas de actuação e metodologias de aplicação.¹⁰ Contudo, apesar dos esforços realizados, urge acelerar este processo de modernização, já que, segundo os relatórios mais recentes da União Europeia, os resultados ficaram aquém das expectativas¹¹.

Tabela 15.3 - Principais Medidas Legislativas (2003-2005)

<p>2003</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Plano de Acção para a Sociedade da Informação (RCM 107/2003, de 12 de Agosto)▶ Plano de Acção Governo Electrónico (RCM 108/2003, de 12 de Agosto)▶ Programa Nacional de Compras Electrónicas (RCM 111/2003, de 12 de Agosto) <p>2004</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local (Lei 2/2004, de 15 de Janeiro)▶ Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Lei 3/2004, de 15 de Janeiro)▶ Organização da Administração Directa do Estado (Lei 4/2004, de 14 de Janeiro)▶ Regime Jurídico do Contrato de Trabalho nas Pessoas Colectivas Públicas (Lei 23/2004, de 22 de Junho)▶ Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na AP (SIADAP) (Lei 10/2004, de 22 de Março)▶ Operacionalização da Reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação (RCM 53/2004, de 21 de Abril) <p>2005</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional (Decreto-Lei nº 79/2005, de 15 de Abril) ▶ Regime da UCMA (RCM 90/2005, de 13 de Maio)▶ Regime da UCPT (RCM 92/2005, de 20 de Maio)▶ Correção dos Desequilíbrios das Contas Públicas (RCM 102/2005, de 24 de Junho)▶ Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações dos Funcionários Públicos e dos demais Servidores do Estado (RCM 109/2005, de 30 de Junho)▶ Convergência dos Regimes de Protecção Social (RCM 110/2005, de 30 de Junho)▶ Convergência do Regime de Segurança Social do Pessoal da Administração Pública com o Regime Geral da Segurança Social dos Trabalhadores por Conta de Outrem (RCM 111/2005, de 30 de Junho)▶ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (RCM 124/2005, de 4 Agosto)▶ Adopção do Sistema de Facturação Electrónica pelos Serviços e Organismos da Administração Pública (RCM 137/2005, de 17 de Agosto)▶ Regras para as Nomeações dos Altos Cargos Dirigentes da AP (Lei 51/2005, de 30 de Agosto)
--

Em Dezembro de 2004, e na sequência da avaliação intercalar do QCA III, foi criado o Programa Operacional da Administração Pública (POAP), visando contribuir para a modernização da administração pública, financiando projectos no âmbito da inovação organizacional, da simplificação dos procedimentos e da qualidade dos serviços prestados, associando-os à formação e qualificação dos activos da administração pública central. De realçar que o POAP tem um carácter pioneiro ao nível da União Europeia, já que se trata de uma programa vocacionado especificamente para a administração pública, podendo servir de referencial para os restantes Estados-Membros ao nível das políticas públicas.

Neste sentido, o XVII Governo Constitucional deu um sinal no sentido do aprofundamento e consistência das acções de modernização da administração pública através da criação da Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa (UCMA)¹², concebida como entidade promotora da cooperação entre os diferentes ministérios e serviços da administração pública, plataforma de articulação de projectos de modernização administrativa e motor da sua dinamização, cabendo-lhe identificar, seleccionar e promover iniciativas de modernização transversais à administração pública, proceder à sua monitorização e comunicar os respectivos resultados.

¹⁰ Respectivamente, Lei 2/2004, de 15 de Janeiro, Lei 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei 4/2004, de 14 de Janeiro, Lei 23/2004, de 22 de Junho, Lei 10/2004, de 22 de Março, e RCM 53/2004, de 21 de Abril.

¹¹ Ver Cap Gemini (2005) "Utilização dos Serviços Públicos Electrónicos na Europa", CE, DGISM e EU, 2004 European Innovation Scoreboard, CE.

¹² RCM n.º 90/2005, de 13 de Maio.

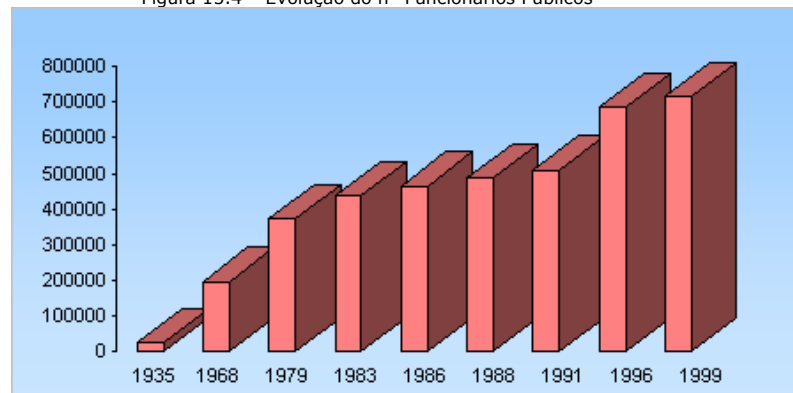
15.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: CARACTERIZAÇÃO BREVE DA SITUAÇÃO ACTUAL

A administração pública consiste numa grande variedade de organismos, com formas diferentes de intervenção e destinatários muito diversos. De acordo com dados da DGAP¹³, em 2005 havia cerca de 600 entidades pertencentes à administração central, incluindo Institutos Públicos e Direcções-Gerais. Além do número e diversidade, é frequente a ausência de uma definição clara da missão e dos objectivos de cada organismo, o que origina sobreposição de competências e duplicação de funções, com prejuízo para os cidadãos. A clarificação da missão e dos objectivos dos vários organismos é essencial para conseguir níveis elevados de eficiência e uma melhor implementação das políticas públicas, visando uma boa prestação de serviços aos cidadãos e às empresas. A definição de prioridades é também essencial para a melhor afectação dos recursos existentes, em especial dos recursos humanos, vulneráveis à desmotivação originada por situações de excesso de funcionários ou o inverso. São necessários mecanismos eficazes de levantamento das necessidades em recursos humanos bem como estímulos fortes à mobilidade entre os organismos da administração pública ou entre esta e o sector privado¹⁴.

Uma grande parte dos serviços prestados pela administração pública tem como destinatário a própria administração pública, dado que grande parte dos organismos tem como função preparar e executar políticas públicas. Em 2001, mais de 70 por cento da actividade da administração pública tinha como destinatários outros organismos públicos ou o próprio Governo. Uma administração pública moderna e eficaz deve procurar orientar os seus serviços directamente para as necessidades dos cidadãos e das empresas e não para si própria, contribuindo para uma sociedade mais competitiva e equitativa.

No que respeita aos recursos humanos, constata-se pela Figura 15.4 que tem havido uma evolução crescente no número de funcionários públicos, ultrapassando os 700 mil em 1999. A maior parte dos funcionários efectivos está concentrada nas áreas da Saúde e da Educação que, em 1996, representavam cerca de 80% do total, registando-se também uma tendência crescente para o aumento do peso relativo das mulheres em termos de efectivos¹⁵.

Figura 15.4 – Evolução do nº Funcionários Públicos



Fonte: Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP)

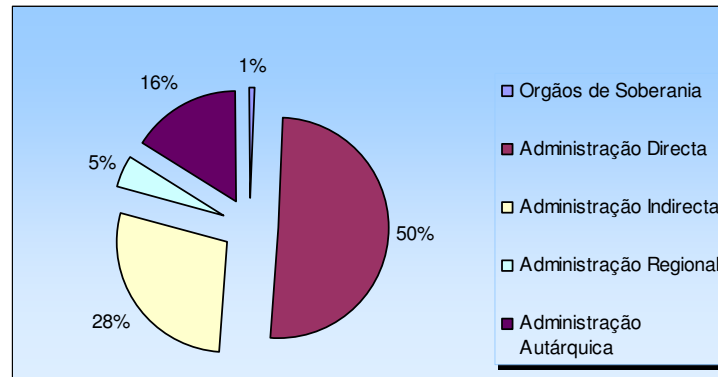
A grande maioria do emprego concentra-se na administração pública central (cerca de 78%) - incluindo a administração directa e indirecta do Estado - havendo cerca de 16% dos funcionários públicos afectos às autarquias.

Figura 15.5 – Emprego por Tipologia de Organismo

¹³ Direcção-Geral da Administração Pública.

¹⁴ Carapeto, C., Fonseca, F. (2005), **Administração Pública**, Edições Sílabo.

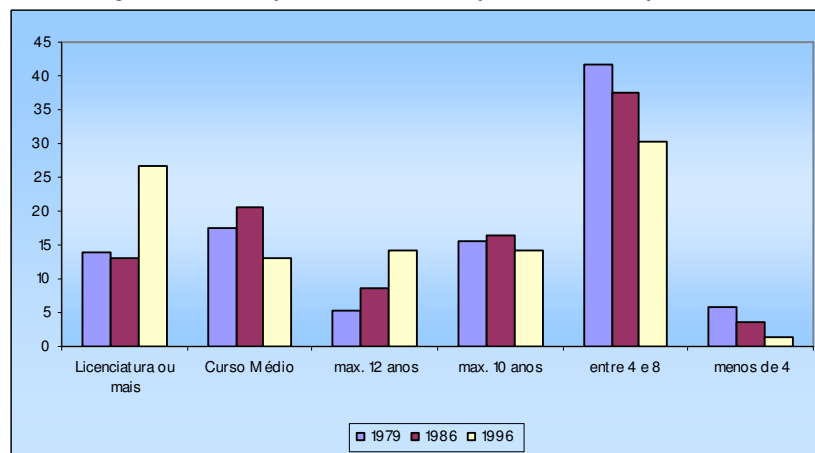
¹⁵ Dados da DGAP



Fonte: Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP)

No que respeita às habilitações, é na administração central onde se encontram os profissionais com os níveis mais elevados, claramente acima do nível registado na administração local. Na saúde e na educação, 36 por cento dos funcionários públicos detêm curso superior. Em 1996, quase metade dos funcionários públicos tinham no máximo 10 anos de escolaridade, havendo cerca de ¼ com Licenciatura, Mestrado ou Doutoramento. Há que salientar a evolução registada nos últimos anos no que respeita às habilitações: o número relativo de licenciados duplicou em 10 anos (1986-1996), ao mesmo tempo que diminuiu o peso dos efectivos com níveis de escolaridade mais baixa, como se pode verificar na Figura 15.6.

Figura 15.6 – Evolução do nível de habilitações na Administração Pública



Fonte: Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP)

É evidente a necessidade de qualificar o pessoal afecto à administração pública, começando pelo levantamento sistemático das necessidades de formação. Segundo dados do OSIC¹⁶, em 2003 cerca de três quartos dos organismos da administração pública promoveram acções de formação para os seus trabalhadores, constatando-se que o acesso às TIC, nomeadamente à Internet, se tornou num instrumento importante para a transmissão de conteúdos e para a promoção da aprendizagem. No entanto, apenas 10 por cento dos organismos da administração pública recorrem à Internet para formação dos seus trabalhadores, o que representa um valor ainda reduzido face às potencialidades das TIC.

Constata-se, também, um envelhecimento do pessoal da administração pública, com mais de metade dos funcionários com idade superior a 40 anos. A faixa etária dos 40 aos 49 anos absorve

¹⁶ Observatório para a Sociedade da Informação e do Conhecimento.

a maioria do emprego público (cerca de 30%, quando em 1986 esse valor era de 24%), enquanto que apenas 15 em cada 100 funcionários têm menos de 30 anos.¹⁷

Finalmente, uma das questões mais críticas é a falta de motivação dos funcionários públicos, resultante de causas diversas. A administração pública pauta-se pela falta de um sistema eficiente de incentivos (monetários ou não) que premeiem o mérito e a excelência e pela fraca mobilidade dos seus funcionários entre os organismos e entre a AP e o sector privado. Além disso, os modelos de gestão existentes na AP estão mais direccionados para o cumprimento de normas e procedimentos do que para as pessoas e os resultados, sendo raros os mecanismos eficazes de avaliação de resultados e de fixação de objectivos¹⁸.

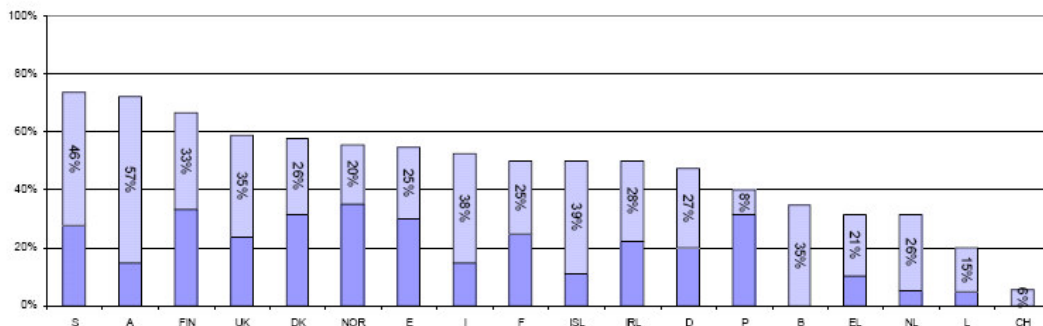
Os dados atrás apresentados demonstram a necessidade de uma política integrada de gestão de recursos humanos na administração pública, no sentido do rejuvenescimento dos seus quadros, da introdução de mecanismos de motivação e de qualificação dos seus quadros, incluindo os cargos dirigentes. Este é um aspecto crucial para o sucesso de qualquer reforma da administração pública, já que sem uma formação adequada dos dirigentes e chefias intermédias se torna mais difícil qualquer processo de mudança.

15.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

As tecnologias da informação e da comunicação (TIC) são um instrumento fundamental para a reforma dos organismos públicos, contribuindo para uma maior aproximação e melhor relação do cidadão com a administração, o aumento da eficácia dos serviços prestados e a racionalização das ferramentas de gestão pessoal e institucional. No entanto, a generalização das TIC terá sempre menor impacto se não for acompanhada por iniciativas que visem a reforma dos próprios processos da administração, reorganizando serviços, promovendo a evolução das atitudes e racionalizando os recursos existentes.

Quanto à disponibilização de serviços *on-line*, Portugal era em 2001 um dos países com melhor desempenho, com cerca de 32 por cento dos serviços disponíveis. Esta percentagem subiu para 40 por cento em 2004, mas passando o valor a corresponder a um desempenho médio em termos europeus. Países como a Suécia ou a Áustria aumentaram em 50 por cento o número de serviços disponibilizados *on-line* nos últimos três anos, sendo agora líderes nesta área como é evidenciado pela Figura 15.7.

Figura 15.7 – Crescimento da disponibilização de serviços públicos electrónicos entre 2001 e 2004



Fonte: Cap Gemini (2005) "Utilização dos Serviços Públicos Electrónicos na Europa", CE, DGISM

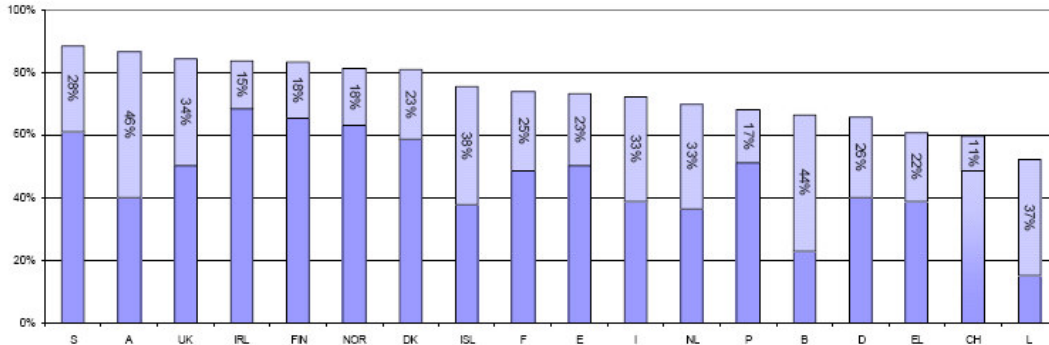
No mesmo sentido, a Figura 15.8 mostra que, nos últimos anos, se registou uma deterioração da situação relativa de Portugal quanto ao grau de sofisticação dos serviços públicos electrónicos (grau de fornecimento do serviço de forma totalmente electrónica). Segundo o relatório "Utilização dos Serviços Públicos Electrónicos na Europa", em 2004, os serviços públicos *on-line* alcançaram

¹⁷ Dados da Direcção-Geral da Administração Pública (dados mais recentes apenas para 1996).

¹⁸ Arminda Neves *et al* (2003), **Para uma política de inovação em Portugal**, Publicações Dom Quixote.

um grau de sofisticação de 68% em Portugal, comparados com os 72% da média da União Europeia, o que coloca Portugal a meio da tabela. Nos últimos três anos, Portugal cresceu 17 por cento quanto a este indicador, muito abaixo dos níveis de crescimento de países como a Bélgica, Áustria, Itália ou Reino Unido, que se situaram entre os 33 e 46 por cento.

Figura 15.8 – Crescimento da sofisticação dos serviços públicos electrónicos entre 2001 e 2004



Fonte: Cap Gemini (2005) "Utilização dos Serviços Públicos Electrónicos na Europa", CE, DGISM

Em Portugal, quando comparados os serviços destinados aos cidadãos e os dirigidos às empresas, constata-se que estes últimos apresentam maior desenvolvimento. Os serviços prestados aos cidadãos permitem consulta e impressão de formulários, mas precisam ainda de um grande desenvolvimento de forma a permitir que todo o procedimento seja realizado por via electrónica.

Na administração pública central, e segundo dados do Observatório para a Sociedade da Informação e do Conhecimento, a totalidade dos organismos dispunha em 2004 de ligação à Internet, embora apenas 53% desses organismos tivesse acesso a uma velocidade de ligação superior a 512 Kbps. A Internet é mais utilizada nas actividades de natureza informativa e comunicacional, tais como recolha de informação e de documentação (80% dos organismos), comunicação interna entre departamentos (54%), ou acesso a base de dados (50%). A utilização da Internet em áreas como a formação de recursos humanos ou na realização de actividades de I&D é ainda reduzida na maioria dos organismos, sendo utilizada de forma regular (ou frequente) em 9% e 16% dos organismos, respectivamente.

A grande maioria dos organismos da administração pública central possui uma página na Internet. Contudo, os serviços que os organismos mais disponibilizam são apenas informativos, tais como o correio electrónico para recepção de mensagens ou pedidos de informação (98%), informação institucional acerca do organismo (96%) ou informação sobre os serviços prestados (91%). Os serviços interactivos ou transaccionais são ainda uma raridade nos serviços disponibilizados, mesmo no "Portal do Cidadão".

No que respeita ao comércio electrónico, apenas 20% dos organismos públicos efectuaram em 2004 compras através da Internet. Os principais factores de bloqueio para uma maior penetração desta actividade são a incerteza inerente ao processo - segurança, meios de pagamento, contratos, termos de entrega e garantias - e a falta de legislação adequada. Também aqui há que criar as condições necessárias para estimular a utilização das TIC para a realização de compras electrónicas por parte dos organismos públicos.

É inegável o esforço feito nos últimos anos visando a modernização da administração pública, conseguindo-se, por exemplo, a ligação à Internet de todos os organismos públicos, o acesso a informação básica dos serviços, a informatização de alguns sectores chave na administração pública (Saúde, Justiça, Educação, Segurança Social), ou a interligação e cruzamento de algumas bases de dados. Apesar de muitos destes serviços serem já virados para as reais necessidades dos cidadãos, outros são apenas serviços informativos, sendo relativamente reduzida a interacção com os seus utilizadores.

Sendo a procura de serviços públicos por parte dos cidadãos e empresas cada vez mais exigente, obriga a administração pública a uma reorganização e reformulação de processos, de modo a que os serviços disponibilizados satisfaçam, de forma simples e eficaz, as suas necessidades.

Uma administração pública ao serviço dos cidadãos, empresas e de toda a sociedade, implica a utilização do conhecimento como verdadeira alavanca para a competitividade do país. O aumento do número de serviços transaccionais, a possibilidade de aceder aos serviços a qualquer hora, em qualquer lugar e a partir de vários dispositivos (incluindo os móveis), a interligação das diferentes bases de dados existentes de forma a criar um verdadeiro "banco de conhecimento da AP" ao serviço dos cidadãos e empresas, a disponibilização de serviços de estímulo à cidadania e à participação dos cidadãos na "causa pública" - são essenciais para a passagem do Governo Electrónico (*e-Gov*) para o patamar do Governo do Conhecimento (*k-Gov*).

15.6 OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Apontam-se alguns objectivos que poderão originar impactos significativos na capacidade de inovação de cidadãos e das empresas e na produtividade da economia.

1. Potenciar o conhecimento existente nos vários organismos da administração pública;
2. Promover a mobilidade de funcionários da administração pública;
3. Reestruturar, concentrar e desmaterializar os processos e actos da administração pública;
4. Simplificar os documentos de identificação do cidadão;
5. Estimular a participação democrática dos cidadãos, promovendo uma maior interacção dos cidadãos com os eleitos e serviços públicos.