

Reforma da Administração Pública num mundo plano

Partindo da proposta de Thomas Friedman (reformas por “atacado” e reformas “a retalho”), o autor tenta mostrar que, no tocante à segunda classe proposta, o Estado português fez ainda pouco pela sua Administração Pública.

Por João Fonseca

O livro “O Mundo é plano” de Thomas L. Friedman descreve a determinada altura dois tipos de reformas efectuadas pelos países após a queda do muro de Berlim: as reformas por “atacado” e as reformas “a retalho”. A primeira reforma baseava-se na aplicação de um conjunto de medidas macro-económicas, nalguns casos como terapias de choque, empurrando os países para estratégias de mercado livre através de privatização de empresas públicas, desregulamentação dos mercados financeiros, ajuste de paridades cambiais, investimento directo estrangeiro, subsídios reduzidos e introdução de leis de trabalho flexíveis – num sistema *top-down*, sem nunca chegarem a consultar as pessoas.

A segunda reforma pressupõe que já se tenha feito a reforma por “atacado” e implica a avaliação de quatro aspectos-chave da sociedade: infra-estruturas, instituições reguladoras, educação e cultura – e a actualização de cada uma delas, a fim de ultrapassar o maior número de pontos de fricção.

Na perspectiva de Friedman, pontos de fricção significam ineficiências ou estrangulamentos na economia dos países e que impedem, por isso, o seu desenvolvimento, afectando a sua competitividade num mundo cada vez mais plano. De acordo com o autor, o mundo plano foi criado por dez acontecimentos (a queda do muro de Berlim, quando a Netscape se tornou pública, *software* de sistematização de fluxo de trabalho, *open-sourcing*, *outsourcing*, *offshoring*, encadeamento de abastecimento, *insourcing*, *informing* e pelos esteróides) associados a uma tripla convergência de combinação dos dez acontecimentos atrás referenciados com a adopção de processos horizontais de criação de valor e entrada da China e Índia no mercado mundial.

Ora, o que aconteceu com Portugal foi ter-se

aplicado a primeira reforma mas não se ter feito a segunda reforma no que diz respeito à Administração Pública (AP) portuguesa, apesar de já começar a existir alguns ténues sinais de mudança.

Portugal aplicou a reforma por “atacado”, quando entre outras medidas, aderiu à União Monetária (perda da política cambial e de taxa de juro e cumprimento de regras orçamentais rígidas preconizadas no Pacto de Estabilidade e Crescimento), efectuou privatizações, desregulamentou quase todos os sectores de actividades, tentou captar investimento directo estrangeiro, aboliu as barreiras alfandegárias e flexibilizou as leis laborais.

Mas, no que toca à reforma “a retalho”, o Estado português fez muito pouco pela sua AP.

A infra-estrutura de gestão, organização, orçamentação, contabilística, informática e de controlo ainda é a mesma que existia antes da introdução da reforma por “atacado”.

Mais, as poucas alterações que tenham sido efectuadas são completamente opostas àquelas que vinham sendo implantadas com sucesso noutros países com situação semelhante à de Portugal aquando da queda do muro de Berlim e descritas no livro de Friedman.

Problemas na Administração Pública

Utilizando a terminologia de Friedman, estas são as principais fricções existentes na AP portuguesa e que tem fortes implicações na *performance* de Portugal num contexto de globalização.

Vejam os.

Sistemas de gestão – não está implementado um modelo coerente e sistematizado *top-down* de gestão do governo, das organizações públicas e dos respectivos funcionários, com *key performance indicator*s de *outputs* e *outcomes*, objectivos e incentivos para os mesmos. Como exemplo, basta recorrer-se ao re-



João Fonseca
• TOC nº 31 343

cente parecer às Grandes Opções do Plano de 2007 efectuado pelo Conselho Económico e Social (CES) para se perceber como é o planeamento e coordenação de políticas públicas em Portugal. Relativamente às poucas organizações que possuam o acima descrito, o seu efeito perde alguma efectividade porque o contexto é adverso.

Sistemas organizacionais - Toda a administração encontra-se verticalizada por ministérios e, dentro de cada ministério, organismo a organismo. Todas estas organizações têm o seu próprio *back-office* de contabilidade, orçamento, recursos humanos, processamento de remunerações, assistência informática, etc. Nalguns casos, efectuam só parte dos processos próprios e de outras organizações sem qualquer lógica global. Existência de conceitos como serviços partilhados (não mera centralização), trabalho em rede e estruturas matriciais e flexíveis são raríssimos.

O planeamento, execução e controlo orçamental - É o mesmo que existia antes de o mundo se tornar plano. Sobre o planeamento do orçamento remeto para o supramencionado parecer do CES. Quanto ao orçamento, este ainda é construído numa lógica de *inputs* e não de *outputs* e *outcomes* e executado com regras que favorecem os desperdícios no fim de ano, no lugar de favorecerem a flexibilidade orçamental dos saldos, ainda que sob determinados limites. O controlo orçamental baseia-se no controlo formal da regularidade da despesa em vez da sua qualidade. Ademais, a estrutura contabilística de apoio ao orçamento ainda é numa óptica de caixa, não obstante já existirem diversos planos oficiais de contabilidade pública de natureza patrimonial. Sendo o orçamento construído em *cash-basis* e não em *accrual*, este também está em dissonância com o Sistema Europeu de Contas (SEC95).

A Contabilidade Pública - Como consequência do ponto anterior, a Contabilidade Pública não responde integralmente ao SEC 95 carecendo de se efectuar sempre ajustamentos de diferenças de universo, de registo segundo *accrual*, do princípio da neutralidade dos fundos comunitários (obrigatório) e de outros ajustamentos pontuais, para que o reporte à UE se faça em conformidade. Ou seja, Portugal utiliza um modelo contabilístico que não é reconhecido para efeitos internacionais, ainda para mais quando se encontra inserido numa União Monetária. É como se uma empresa fizesse uma contabilidade com regras diversas do País em que se encontra inserido. Pelo que é crucial criar uma estrutura conceptual

única e normalizada que abranja o SEC 95, as Contas Nacionais, o POCP e as Normas de Contabilidade de Relato Financeiro, bem como dos respectivos planos de contas.

Sistemas informáticos - Podem ser sinteticamente descritos da forma como foram apresentados numa formação: se a infra-estrutura informática da AP fosse uma urbanização, seria um bairro de lata construído a preços de condomínio de luxo. Isto é, não obstante os milhões de euros que todos os anos são gastos em tecnologias de informação por essa AP fora, as soluções são sempre as mesmas: verticais, estanques e desenvolvidas à medida, sem uma estratégia global. Um exemplo disso é o facto de a receita ter uma plataforma informática completamente distinta da despesa e de a grande maioria dos organismos com autonomia administrativa e financeira, a segurança social e as autarquias terem aplicações próprias, quase sempre não comunicáveis.

Os sistemas de controlo interno e jurisdicional - Estes sistemas carecem também de evolução no sentido do acompanhamento das opções que se tomaram nos pontos anteriores. Maior integração, horizontalidade, universalidade e tempestividade do alcance do controlo será o caminho a seguir. Toda a realidade, anteriormente, deveria ser direccionada para aferição permanente da *performance* da AP e dos seus impactos na economia e sociedade portuguesa.

Alguns passos, ainda que tímidos e nem sempre devidamente coordenados, têm vindo a ser dados: Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública, estudo sobre as funções do Estado coordenado pela Inspeção-Geral de Finanças, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, a reavaliação das carreiras na Administração Pública, o projecto RIGORE do Instituto de Informática e da Direcção-Geral do Orçamento, entre outros.

Se não se mexer nesta infra-estrutura, os países como Portugal tenderão a um empobrecimento gradual e contínuo como aquele que se tem verificado nos últimos anos. Quanto mais tempo Portugal ficar “sentado”, a partir de um determinado limiar, a resolução do problema apenas será possível através de outras terapias de choque, qual moribundo a necessitar de um desfibrilador. ★

(Texto recebido pela CTOC em Julho de 2006)