

Projectos de Inovação na Gestão Pública

Juan Mozzicafreddo
e João Salis Gomes (organizadores)

PROJECTOS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Ana Patrão de Sousa
Ana Vicente
Andreia Ricardo
Ângela Marques
António Simões
Bento Carvalho
Carla Gouveia
Carla Pinela
Daniel Pereira
David Ferraz
Esmeralda Pinto
Fernando Bugalho Monteiro
Isabel Gonçalves
Isabel Leitão
João Fonseca
João Martins
João Salis Gomes
José António Mira
Juan Mozzicafreddo
Marlene Caetano
Nelson Ribeiro
Nuno Cruz
Paulo Emerenciano
Teresa Salis Gomes
Vanda Silva Nunes



LISBOA, 2011

© Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (organizadores)

Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (organizadores)

Projectos de Inovação na Gestão Pública

Primeira edição: Abril de 2011

Tiragem: 500 exemplares

ISBN: 978-989-96783-6-1

Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10

Concepção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Nuno Fonseca

Revisão de texto: Manuel Coelho

Impressão e acabamentos: Publidisa, Espanha

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: (+351) 217 903 238

Fax: (+351) 217 940 074

E-mail: editora.cies@iscte.pt

Índice

Índice de figuras e quadros	vii
Autores	xi
Introdução	1
1 Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal	5
<i>Juan Mozzicafreddo e Carla Gouveia</i>	
2 Secretaria Virtual	63
<i>Nuno Cruz</i>	
3 Central do contribuinte	75
<i>Esmeralda N. S. Pinto</i>	
4 A desmaterialização de processo de homologação de produtos fitofarmacêuticos	89
<i>Bento Alberto Heimbeck Pereira de Carvalho</i>	
5 Desempregados sem esperança	109
<i>Ana Vicente</i>	
6 A selecção de dirigentes públicos em Portugal	131
<i>David Ferraz</i>	
7 A plataforma de acesso ao processo individual dos funcionários	151
<i>Isabel Leitão</i>	
8 A gestão da qualidade nos teatros de ópera públicos	163
<i>José António Mira</i>	

9	A estrutura organizacional da gestão pública vs. gestão empresarial.	177
	<i>Ana Patrão de Sousa</i>	
10	Políticas e estratégias de formação profissional na administração pública	193
	<i>Vanda Silva Nunes</i>	
11	Câmara Municipal de Bissau	207
	<i>Fernando Bugalho Monteiro</i>	
12	Impacto do “balcão único” na imagem dos serviços públicos	223
	<i>Paulo Emerenciano</i>	
13	Plataforma web na interacção administração pública/cidadãos	235
	<i>Marlene Ribeiro Caetano</i>	
14	Regulação de serviços públicos de infra-estrutura em Portugal	249
	<i>Daniel Pereira</i>	
15	A influência das TIC no desenvolvimento do Estado em rede	273
	<i>Ângela Marques</i>	
16	Um sistema de apoio à decisão financeira	287
	<i>Nelson Soares Ribeiro</i>	
17	Um modelo de consolidação de contas na Universidade Nova de Lisboa	301
	<i>Andreia Ricardo</i>	
18	Os direitos e deveres de cidadania	313
	<i>João Paulo Lopes Martins</i>	
19	A flexibilidade das taxas do IMI	327
	<i>Carla Pinela</i>	
20	E-government	343
	<i>António José Simões</i>	
21	O sistema de gestão da despesa pública em Portugal	359
	<i>João Carlos Fonseca</i>	
22	Parcerias público-privadas na acção social	373
	<i>Isabel Gonçalves</i>	
23	Simplificação da comunicação administrativa e legislativa	391
	<i>João Salis Gomes e Teresa Salis Gomes</i>	

Índice de figuras e quadros

Figuras

3.1	Algoritmo.....	82
4.1	Diagrama do sistema proposto	95
4.2	Sistema de arquivo proposto	100
6.1	Valores e representações político-administrativas.....	134
6.2	Boas práticas identificadas.....	141
6.3	Proposta de um modelo integrado de gestão de dirigentes públicos.....	144
6.4	Gestão integrada de dirigentes públicos	145
6.5	Possíveis configurações e autonomias da entidade proposta	146
7.1	Fases do ciclo de vida de um projecto de implementação.....	158
7.2	<i>Workflow</i> de marcação/alteração de férias	159
8.1	Obstáculos ao estabelecimento de uma política de GQT num teatro de ópera público	166
8.2	Elementos de suporte à instituição de uma política de GQT num teatro de ópera público	167
8.3	Vantagens da aplicação da CAF aos teatros de ópera públicos.....	168
8.4	Dimensões de uma política de qualidade	169
8.5	Factores favoráveis à afirmação de uma política de igualdade de oportunidade no acesso ao serviço público operático	174
9.1	Modelo de análise.....	181
9.2	Qualidade percebida pelos utentes do HCG e do HSFx	187
10.1	Modelo de análise.....	196
11.1	O “Guichet Único” em funcionamento.....	211
11.2	Portinholas de acesso à contabilidade (com municípios) À esquerda a tesouraria e respectivo atendimento.....	212
11.3	Alguns dos livros de facturas, de acordo com a tipologia da receita	213
11.4	Postos de cobrança vistos do interior da tesouraria	214
12.1	Modelo de análise.....	228
13.1	Linhas estratégicas de desenvolvimento para o concelho de Cadaval...	238

13.2	Base de dados da plataforma <i>web</i> do ponto de situação dos processos.....	244
13.3	Levantamento do processo “Pedido de Prorrogação do Prazo de Validade da Licença de Construção”, através do programa Microsoft Office Visio 2007	245
16.1	Metodologia do sistema de apoio à decisão financeira	294
16.2	Etapas da perspectiva funcional e tecnológica	298
17.1	Modelo de consolidação de contas da UNL.....	304
19.1	Síntese das minorações e reduções.....	332
19.2	Síntese das majorações e elevações.....	333
19.3	Síntese dos objectivos do projecto	334
19.4	Síntese dos critérios de avaliação.....	335
19.5	Procedimentos a adoptar para identificação e classificação dos prédios passíveis de majoração ou minoração das taxas de IMI	336
19.6	Síntese dos condicionantes da aplicação do projecto	338
19.7	Síntese dos condicionantes da aplicação do projecto	339
21.1	Orçamentação tradicional vs. orçamentação desempenho	365
21.2	Relação entre o sistema de gestão da despesa pública e o EDMP.....	367
21.3	Contas da Administração.....	368
22.1	PPP como alternativa à contratação tradicional.....	374
22.2	Investimentos 2000-2005 em PPP.....	375
22.3	Rede de equipamentos e serviços.....	379
22.4	Regime das concessões rodoviárias de auto-estrada.....	382
23.1	A literacia em Portugal	408
23.2	Escrita piramidal.....	413
23.3	Seleccionar e agrupar a informação.....	415
23.4	Mapa mental.....	417
23.5	Árvore de ideias (principais e secundárias).....	418
23.6	Construir um plano.....	419

Quadros

1.1	Evolução dos efectivos na administração pública.....	32
1.2	Parte do emprego público no emprego total (em %).....	34
1.3	Reestruturação dos organismos da administração central.....	36
2.1	Resumo do projecto de modernização nos Serviços Académicos da FBAUL	65
3.1	Número de chamadas atendidas em <i>InBound</i>	81
3.2	Custos directos a imputar ao número de chamadas atendidas em <i>InBound</i> em euros	81
3.3	Custo unitário de cada chamada atendida em <i>InBound</i> em euros	81
4.1	Constrangimentos e disfuncionalidades actuais e soluções propostas .	96
6.1	Evolução do estatuto do pessoal dirigente.....	135
6.2	Problemas e necessidades no âmbito da direcção pública portuguesa..	139

6.3	Boas práticas que podem constituir resposta aos desafios e necessidades da AP portuguesa.....	143
9.1	Comparação entre o tipo de gestão pública tradicional e o NPM	178
9.2	O tipo de gestão praticado no HGC e no HSFX	184
11.1	O cidadão e a administração pública: aspectos disfuncionais	209
12.1	Distribuição de inquéritos.....	230
14.1	Principais medidas conducentes à abertura do sector da água e dos resíduos ao mercado.....	255
14.2	Principais medidas tendentes à abertura do sector do transporte ferroviário ao mercado	257
14.3	Principais medidas de abertura das telecomunicações/comunicações electrónicas ao mercado	260
14.4	Principais medidas conducentes à abertura do sector da energia ao mercado	262
15.1	Despesa total da saúde (% do PIB)	280
15.2	Indicadores demográficos (%).....	281
16.1	Definição de objectivos e acções.....	296
17.1	Fases do processo de consolidação de contas	305
17.2	Entidades consolidantes	305
19.1	Evolução da receita e do IMI / CA — município de Loures	330
19.2	Número de majorações e elevações desde a entrada em vigor do CIMI, município de Loures.....	337
22.1	Encargos para o Estado	377
22.2	Acordos de cooperação.....	380
23.1	Níveis de literacia IALS (síntese explicativa).....	407
23.2	Plano de uma informação/parecer.....	420
23.3	Perfil dos utilizadores da Internet	431

Introdução

A relação entre a administração e os administrados é um acto de gestão pública. A criação de mecanismos de interacção — consulta, informação e plataformas de proximidade virtual e presencial nos serviços públicos — entre a administração pública e os cidadãos é um acto de boa gestão pública. A relação de respeito recíproco entre os direitos e obrigações dos administradores públicos e dos cidadãos é um acto de boa gestão pública democrática. O envolvimento dos cidadãos na gestão pública só se pode alcançar quando, tanto da parte da administração como da parte dos cidadãos, existe um interesse recíproco nessa interacção — que propicia a motivação para o comportamento e para a definição dos mecanismos que dinamizam a interacção. Neste caso, considera-se que os textos incluídos nesta colectânea, que agora vêm a um público mais alargado, têm a função de contribuir para o debate e divulgação de algumas propostas de melhoria de procedimentos e de ferramentas de interacção entre a administração e o cidadão na nossa sociedade.

Nesse sentido, importa, em primeiro lugar, explicar a natureza, os objectivos e o contexto deste livro, subordinado ao tema “Projectos de Inovação na Gestão Pública”, resultado dos trabalhos finais dos alunos e alunas, agora mestres, no curso de mestrado em Administração Pública do ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.

Relativamente à natureza dos textos publicados neste livro, digamos que o objectivo principal é o de contribuir para o debate sobre a modernização da administração pública e, sobretudo, apresentar, com base nos *trabalhos de projectos*, exemplos de *boas práticas* possíveis, ou seja, de melhoria de procedimentos na administração pública, de desmaterialização de processos, de modelos de plataforma de interacção entre administração e cidadão ou, ainda, de análise de aspectos da reforma empreendida. Estes textos (com excepção do capítulo 1 e do capítulo 23, que foram escritos expressamente para a publicação desta colectânea, e correspondem a textos com características mais genéricas, mas não menos próximas dos problemas e dos modelos de melhoria dos procedimentos da administração pública) apresentam uma síntese dos *trabalhos de projecto* ou de *dissertação* realizados pelos mestrandos e mestrandas, para a conclusão do curso do mestrado referido. Nos

cursos de mestrado existe a possibilidade de os alunos e alunas escolherem realizar uma dissertação, com carácter mais académico ou um trabalho de projecto com características mais profissionalizantes. A maioria escolheu um trabalho de projecto, na medida em que, sendo predominantemente funcionários da administração pública, é de todo o interesse para os mesmos — e também para a instituição — a realização de um trabalho que equacione a possibilidade de melhorar os procedimentos com os quais lidam diariamente. Mas os trabalhos de conclusão com a natureza de dissertação também não são menos interessantes, pois da análise de modelos de gestão ou de práticas de funcionamento tiram-se conclusões de valor para compreender o alcance dos mesmos para a reforma da administração pública ou para aprofundar a qualidade dos modelos de gestão pública implementados. Interessa, ainda, para extrair ilações sobre a necessidade de criar mecanismos de melhoria, de abrangência de modelos que recobrem necessidades de selecção, de modernizarão ou de aprofundamento de competências.

É necessário, nesta apresentação dos materiais do livro, explicar, também, a característica dos dois textos que foram preparados expressamente para a obra. O primeiro texto, correspondente ao primeiro capítulo, trata de analisar alguns dos momentos e o contexto das reformas empreendidas, nas últimas três décadas, na administração pública em Portugal. A análise não é, certamente, uma inventariação exaustiva, nem é um estudo de todos os aspectos das reformas que ocorreram na nossa administração pública. Pretendeu-se apresentar os momentos ou etapas de reforma mais significativos, analisá-los tendo em conta a importância para a realidade da administração, e tentar, dentro do possível e no contexto das iniciativas e da sua implementação, avaliar o grau de adequação às necessidades e expectativas. Quanto ao último texto, correspondente ao capítulo final, trata da simplificação da comunicação jurídica e administrativa, hoje uma exigência de cidadania que surge cada vez mais no centro das preocupações dos poderes públicos e da sociedade em geral. O texto procura equacionar algumas questões teóricas e práticas relativas ao modo como as opções tomadas em matéria de comunicação se reflectem na construção duma administração aberta e procede a uma análise da situação actual em Portugal.

Desde o início do mestrado em Administração Pública, em 1999, que constitui objectivo do mesmo dar a conhecer, em colóquios e/ou em publicações, os resultados dos trabalhos dos mestrandos e mestrandas. Assim, em 2000 foi realizado um colóquio, com a participação de alunos e alunas do curso e de especialistas em administração pública — de universidades estrangeiras e nacionais — subordinado ao tema “Administração e Política: Perspectiva da Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos” e do qual foi publicado um livro (em 2001), com o mesmo título. Em 2002 realizou-se um segundo colóquio abordando a questão “Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?”, e igualmente foi publicado um livro (em 2003) com as comunicações dos participantes — alunos, alunas e docentes do curso. Em 2005 foi realizado um terceiro colóquio sob o tema “Interesse Público, Estado e Administração”, com a participação igualmente de alunos e alunas e de especialistas e docentes nacionais e estrangeiros, e também foi publicado um livro (em 2007) com o mesmo título. Nos três livros,

publicados pela Celta Editora, no âmbito do mestrado em Administração Pública, os mestrandos e mestrandas apresentaram uma síntese dos seus trabalhos de conclusão do curso, ou seja, da dissertação de mestrado, pois nessas anteriores edições do curso, como em geral nos mestrados, não havia a possibilidade legal de escolher entre uma dissertação e um trabalho de projecto (só foi possível após o acordo de Bolonha).

Os textos apresentados pelos mestrandos e mestrandas do curso versam, em geral, sobre os modelos de melhoria dos procedimentos, sobre a desmaterialização de processos ou acerca de ferramentas ou plataformas de interacção entre a administração e os cidadãos, bem como apresentam análises sobre a realidade do funcionamento — seja na relação com os cidadãos, seja na selecção dos dirigentes de topo, etc. — em diversos sectores do serviço público. Estes textos são propositadamente sintéticos (constituem resumos do trabalho de projecto ou da dissertação defendida), de forma a podermos apresentar a maioria dos trabalhos defendidos no curso de mestrado em Administração Pública, no ano lectivo de 2008/2009. O objectivo é, de facto, utilizar a experiência prática e o saber profissional adquirido pelos alunos e alunas (e funcionários), com o objectivo de apresentar propostas, modelos, ferramentas e análises que, elaborados para a obtenção de competências e de um grau, sirvam igualmente como um contributo para a modernização da nossa administração pública.

Agora, em relação às questões da reforma e modernização da administração pública, entendemos que seria de utilidade para a compreensão dos trabalhos aqui apresentados tecer algumas sucintas, aliás, mesmo muito sintéticas considerações sobre a reforma da administração pública, tendo como pano de fundo a nossa realidade e os problemas com que nos confrontamos.

Em primeiro lugar, considera-se que a reforma da administração pública não é uma questão apenas de mentalidade, mas dos processos. As mentalidades e, portanto, os comportamentos, são também consequência dos processos, dos procedimentos e dos mecanismos que a administração pública desenvolve para simplificar a vida aos cidadãos e às empresas. São esses procedimentos e formas organizacionais que podem operar uma gestão mais profissional e responsável do serviço público e, principalmente, dos comportamentos dos seus funcionários, técnicos e pessoal dirigente. Nesse sentido, os objectivos e os resultados dos modelos de melhoria, de plataforma ou ferramentas de interacção dos textos apresentados vão ao encontro dessa ideia de articulação necessária entre processos e mudança de comportamentos, tanto na administração como entre os cidadãos e nas empresas.

Em segundo lugar, entende-se que a reforma da administração pública não pode ser feita com os funcionários em situação de desconfiança, de resistência e de alheamento. E isso porque, (i) sem o apoio, sem o interesse (funcional ou estatutário) e sem a adesão dos funcionários, aparecem rapidamente os obstáculos e as resistências à reforma (*recalcitrancia*); porque (ii) os agentes conhecem o funcionamento e os problemas e, nesse sentido, têm soluções válidas para resolver melhor a disfuncionalidade da administração pública; e porque (iii) a utilização do seu saber é uma fonte de motivação e de adesão, além de ser, necessariamente, mais produtiva. Nesse sentido, afigura-se que as estratégias baseadas na integração dos

saberes técnicos e práticos dos funcionários, relativamente às soluções de simplificação dos procedimentos, as iniciativas que aumentam a margem de influência e a reorganização que produz identificação e satisfação no trabalho dos funcionários em geral têm mais facilidade de serem implementadas e de terem continuidade.

Em terceiro lugar, importa abordar a modernização da administração pública no contexto da prática da gestão política, ou seja, não simplesmente como uma política de redução dos custos imediatos (sem que esta racionalização seja negligenciada, certamente), nem como uma reforma que *descaracteriza* a sua função e princípios de serviço público, mas sobretudo como uma reforma onde os próprios agentes estejam interessados e obtenham, em termos gerais, benefícios da mesma. Conjunturalmente é possível diminuir os custos, seja por via do congelamento das remunerações ou dos benefícios ou mesmo no financiamento dos organismos públicos e dos organismos autónomos. Todavia, a estratégia de poupar encontra os seus limites, tanto na assimetria dos cortes, como no prolongamento no tempo.

É certamente necessário que a administração pública tenha uma gestão o mais racional possível entre os custos e os benefícios. Isto porque o seu funcionamento é suportado pela contribuição dos cidadãos e empresas com os impostos e outras receitas fiscais, e essa utilização dos recursos colectivos exige o máximo de equidade nas despesas. A reforma da administração pública — central e local — implica, nomeadamente, novos procedimentos organizacionais, baseados em qualificações orientadas para diferentes modelos de organização, novas formas de trabalhar inseridas na gestão da informação, estatutos funcionais e remuneratórios assentes na qualidade do trabalho e na diferenciação do desempenho profissional e, sobretudo, implica uma estratégia de liderança assente no exemplo e na responsabilidade funcional e democrática, onde a utilização equitativa e produtiva dos dinheiros públicos é fundamental

Por último, entende-se que, na relação entre a administração pública o cidadão ou, melhor dizendo, na relação da administração com a democracia, a reforma da administração pública tem ou deve ter por objectivo aprofundar a democracia e, neste caso concreto, aprofundar, por um lado, os procedimentos que facilitem a vida aos cidadãos e às empresas e, por outro, ter sempre em conta o que é específico do serviço público, ou seja, o carácter legal das decisões, o tratamento — seja pessoal, seja nos critérios — imparcial e neutro dos regulamentos e, ainda, as características de uma organização profissional — com difusão de confiança, de respeito pelos utentes e pelos prazos dos actos administrativos.

Juan Mozzicafreddo
João Salis Gomes