

Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal

João Figueiredo e Luís Valadares Tavares

Introdução

A problemática das competências que se devem desenvolver e garantir de modo a que os dirigentes públicos possam responder aos novos desafios de gestão pública tem vindo a ser discutida na generalidade dos países já que tais capacidades são essenciais à melhoria da gestão pública.

Na verdade, os modelos modernos de gestão pressupõem maiores níveis de autonomia e responsabilidade centrados nos dirigentes públicos pelo que é essencial o seu perfil também evolua de modo a poder desempenhar bem as novas funções que lhes são solicitadas.

Neste artigo, analisam-se tais funções a fim de deduzir a correspondente tipologia de competências que poderá vir a constituir a base duma carta latino-ibero-americana de competências dos dirigentes públicos.

Os desafios da Nova Gestão Pública

Durante os últimos 25 anos, a Administração Pública tem vindo a viver processos profundos de mudança inspirados por relatórios conhecidos desde o famoso estudo ainda encomendado pelo primeiro-ministro trabalhista Harold Wilson (Relatório Fulton) e assinalados por novas legislações das quais será justo destacar a lei *Performance and Results Act*, da administração Clinton, nos EUA (Ver, por exemplo, HEINRICH, 2002).

Esses processos de mudança desenvolvem-se num quadro de transformações da própria sociedade caracterizados por alterações não só económicas, mas também sociais e culturais (TAVARES, 2003).

Na verdade, nos diversos continentes, desde a América do Sul à Europa, os serviços associados ao paradigma da utilidade pública aumentam de dimensão, desde a educação à saúde, e as exigências de qualidade por parte dos cidadãos, das comunidades e das empresas crescem ao ritmo do próprio crescimento económico (RATO *et al.*, 2004).

Em países como Portugal, alcançam-se sucessos importantes bem ilustrados pela evolução da taxa de mortalidade dos nascidos-vivos (20/1000 em 1960 → 6/1000 em 1980) ou do acesso ao ensino superior (7% → 39% da geração nascida em 1960 → 1980).

Os progressos tecnológicos são notáveis, em especial nas áreas das tecnologias da informação e da comunicação, da electrónica, da energia, do ambiente, das infra-estruturas ou da saúde, mas, infelizmente, tem sido difícil traduzilos em melhores níveis de eficiência e de eficácia da própria Administração Pública. Novas soluções, tais como a Administração

Electrónica (TAVARES, 2004a), vão abrindo melhores perspectivas, mas não compensam os acréscimos de custo também associados ao avanço tecnológico, como acontece no domínio da saúde.

Em consequência, a Administração Pública tende a ser solicitada por novos desafios que atravessam culturas, regimes políticos ou quadros legais (CRUZ, 2005):

- a obrigação de oferecer melhores serviços públicos a populações bem mais numerosas e exigentes;

- a urgência de melhor comunicar com a sociedade e de segmentar a sua oferta em função das necessidades e das preferências de grupos cada vez mais diversificados;

- a exigência de utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente já que a despesa pública tem vindo a aumentar perigosamente na generalidade dos países. No espaço Euro da União Europeia, o excesso da despesa pública em relação à receita pública (défice público) foi mesmo limitado a 3%, tendo a sua ultrapassagem ficado sujeita à aplicação de procedimentos penalizadores;

- a pressão no sentido de não-aumento das cargas fiscais.

É nesse quadro de transformações e de desafios que a Administração Pública tem vindo a ser reorientada segundo novos paradigmas, designadamente:

Estruturação da Administração Pública por “unidades de negócio” com autonomia, avaliação do desempenho alcançado e responsabilização dos dirigentes pelos resultados obtidos

Este modelo de organização não é, de facto, uma novidade, já que corresponde à tradição nórdica das “agências” que emergiram no século XVII, sob a égide do poderoso chanceler Axel Oxenstierna da Suécia (contemporâneo do cardeal Richelieu em França), e que corresponde

ao estilo autonómico e descentralizado da administração nórdica, o qual haveria de ser preservado até à actualidade (TAVARES, 2004b).

Todavia, o conceito de agência foi redescoberto pelo movimento da *New Public Management* e continua a ser um pilar essencial para reconstruir a Administração Pública.

Este modelo de organização exige o estabelecimento de indicadores principais de desempenho para cada organismo (*key performance indicators*) e a sua avaliação periódica na óptica do beneficiário. Em muitos casos, é possível comparar os indicadores entre unidades que apresentem semelhanças, sejam uma escola, uma unidade de saúde ou uma repartição fiscal, estabelecendo-se, conseqüentemente, relações de competição saudável, por meio da identificação dos melhores exemplos ("boas práticas") com os quais se comparam os desempenhos obtidos, não só em nível nacional, como internacional (*benchmarking*) (PEREIRA, 2005).

A principal vantagem consiste em permitir poder desenvolver organismos eficazes e eficientes, em que os problemas humanos e de gestão possam ser formulados em uma escala humana e não perdidos no mar imenso de toda a Administração Pública. As principais dificuldades relacionam-se com a sua compatibilização em face das regras e dos critérios gerais, tais como os respeitantes à própria função pública, à gestão orçamental e à escolha dos dirigentes.

Outra dificuldade, cada vez menos real, corresponde à necessidade de coordenar e articular a ativação das diversas agências, já que os modernos sistemas de informação, de apoio à gestão e à decisão, permitem a visualização e a integração de múltiplas unidades com custos muito reduzidos (CASACA *et al.*, 2004).

Afectação dos recursos públicos segundo uma cultura de gestão por objectivos e utilização de instrumentos da gestão de projectos de modo a permitir relacionar meios atribuídos com resultados alcançados

Essa orientação entra em confronto com a tradicional gestão orçamental, por rubricas, em que se classificam a receita e a despesa públicas segundo múltiplas rubricas baseadas na sua natureza, mas não no projecto a que estão associadas (TAVARES, 2004c).

“O estabelecimento de objectivos por organismo, por unidade e por dirigente e funcionário deve ser complementado por sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de se permitir compensações como o louvor, a aceleração nas promoções, o prémio monetário”.

Todavia, já estão em plena aplicação em diversos países, tais como o Canadá, a Suécia, a Finlândia ou a Holanda, potentes sistemas de gestão orçamental por projecto, os quais permitem estruturar a gestão dos recursos públicos segundo um modelo matricial em que as colunas correspondem aos objectivos e as linhas aos projectos (TAVARES; PEREIRA, 2005).

Essa nova orientação evita a tentação tão perversa de se estabelecerem os orçamentos em função da execução do ano anterior. Com efeito, essa prática (orçamentação em função de variações percentuais) é muito prejudicial por três razões:

- perpetua erros, sub ou sobreorçamentações vindas do passado;
- desincentiva a eficiência, pois os organismos que evitam alguma percentagem de utilização do orçamento são penalizados no próximo ano com redução orçamental;
- não contempla as exigências próprias dos projetos pelos quais cada organismo é responsável.

Gestão das pessoas com sistemas de motivação, avaliação e compensação pelo mérito

A fim de permitir melhorar a eficiência e a eficácia de Administração Pública, a gestão das pessoas é a variável estratégica mais importante (ver OECD, 2001; RATO *et al.*, 2005).

O estabelecimento de objectivos por organismo, por unidade e por dirigente e funcionário deve ser complementado por sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de se permitir o estabelecimento de compensações, as quais podem incluir formas muito diversas tais como o louvor, a aceleração nas promoções, o prémio monetário.

Esse novo modelo de gestão de pessoas implica especial atenção à seleção e ao estatuto dos dirigentes.

Na verdade, as ciências de gestão ensinam-nos que o desempenho de cada organização depende principalmente dos seus líderes, da sua capacidade e do seu estilo (MADUREIRA, 2004).

Ora esse clima de exigência implica que os métodos de selecção dos dirigentes

dando muita atenção à sua experiência e aos seus talentos, o que não é compatível com as práticas de seleção fazendo prevalecer escolhas baseadas nas afinidades políticas e partidárias.

Na verdade, em alguns dos melhores sistemas de administração pública, a chamada “nomeação política” restringe-se a um número reduzido de cargos e não à generalidade das funções.

O estabelecimento de parcerias público-privadas potenciando recursos, energias e know-how do sector empresarial sempre que se pretendam atingir objectivos de natureza pública que possam ser mais bem alcançados com a ajuda do setor privado

Essa atitude opõe-se ao tradicional antagonismo “público-privado” e traduz-se num espectro amplo de soluções contratuais, algumas antigas, como o licenciamento, o contrato de exploração ou a concessão, e outras mais modernas, como a *Public-Private Partnership* (PPP) ou o *Project Finance Initiative* (PFI).

Em todas essas soluções, o Estado deve ser responsável pelo estabelecimento de objetivos, metas e exigências de qualidade, passando para o setor privado a responsabilidade de desenvolvimento dos sistemas, da sua operação e da sua manutenção, sendo objeto de contratualização a remuneração do investimento (contribuinte e/ou utilizador) e a partilha dos riscos, em especial, do risco de construção (oferta), da qualidade do serviço e da procura (existência de utilizadores nos níveis previstos).

Os próprios sistemas de contratação pública têm vindo a evoluir no sentido de permitir maior flexibilidade de soluções e maior capacidade negocial por parte do poder público. Exemplo claro desta tendência são as novas Directivas da UE, 2004/17/CE e 2004/18/CE, aprovadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho

a 31.3.2004 e que permitem novas formulas concursais, como o Diálogo Concorrencial e a Negociação em *short list*, até agora impossíveis de serem utilizados nas aquisições públicas de bens, serviços ou empreitadas, na generalidade dos países europeus.

Esses quatro novos paradigmas estão na base dos processos de modernização e melhoria da Administração Pública em Portugal.

As funções a desempenhar pelos dirigentes

Atendendo aos desafios apresentados anteriormente, importa que os dirigentes públicos estejam aptos a desempenhar as funções mais importantes do novo ciclo de gestão dos organismos públicos dos quais são responsáveis.

Para reflectir sobre a sua definição e caracterização, propõe-se o modelo sistémico que se apresenta na Figura 1:

A - Diagnóstico da realidade

Esta primeira função corresponde ao dever de compreender as populações - alvo das políticas e intervenções públicas, identificando as suas preferências e diagnosticando os seus problemas. Esta função é especialmente importante numa época como a actual em que o grau de diversidade dos valores, das expectativas e dos comportamentos é crescente.

B - Avaliação

A função de avaliação implica apreciar as vantagens e desvantagens, os custos e os benefícios das intervenções públicas, actuais ou futuras, na óptica das populações servidas.

É assim possível concluir sobre a conveniência ou não de adoptar ou prosseguir cada tipo de política pública em face da cada classe de problemas.

C - Regulação

É essencial que o dirigente conheça bem os limites e as potencialidades da função de regulação já que o Estado-Regulador tende a prevalecer sobre o Estado-Produtor.

Esta dimensão deve ser considerada a montante dos principais processos decisórios.

D - Quadro legal e políticas públicas

Esta competência traduz-se pelo bom entendimento sobre o quadro legal vigente e sobre a sua aplicação, bem como pelo apoio ao estabelecimento e à concretização das políticas públicas aprovadas pelo poder político.

O apoio a todo o processo de decisões públicas surge nesta valência após as etapas de diagnóstico e de avaliação e regulação.

E - Missão e estratégia

Tendo em conta as orientações emanadas do poder político sobre as políticas públicas a adoptar e as necessidades, restrições e condicionalismos reais, os dirigentes devem contribuir para a clarificação da missão e dos objectivos a atingir.

Esta função implica a capacidade de estabelecer uma estratégia que identifique pontos fortes e fracos, riscos e oportunidades, parceiros e meios a mobilizar a fim de permitir atingir os objectivos estabelecidos nas melhores condições.

F - Liderança e pessoas

O capital humano é o principal recurso de qualquer organização pelo que é essencial liderar e gerir as pessoas de modo a atingir elevados níveis de motivação e desempenho.

G - Recursos financeiros e materiais

A concretização de qualquer actividade implica sempre a afectação de recursos

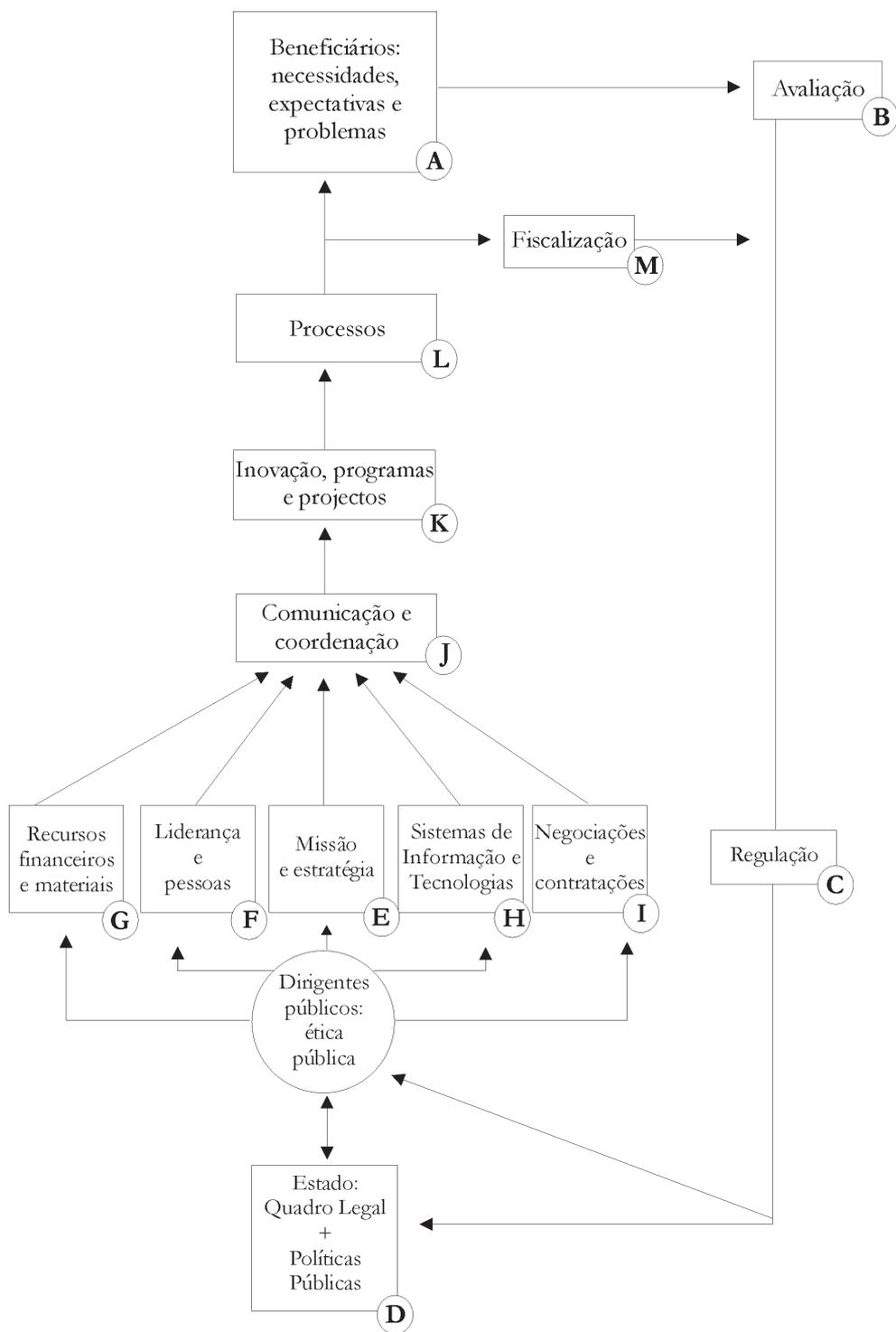


Figura 1: Modelo sistémico das áreas de intervenção e de competência dos dirigentes públicos

pelo que o dirigente público deve saber gerir os recursos orçamentais e bem assim os de património e equipamento, a sua aquisição e manutenção.

A área das compras públicas ganha importância crescente atendendo ao seu impacto nas finanças públicas e no desenvolvimento económico.

H - Sistemas de informação e tecnologias

A realidade organizacional depende profundamente da rede de informação e comunicação que se estabelece integrando as suas componentes (Sistema Interno de Informação) e as relações com o exterior exigem, cada vez mais, sistemas "amigos" da sociedade que facilitem o acesso e a interacção com a administração (Sistema Externo de Informação).

As potencialidades das novas tecnologias devem ser plenamente utilizadas, concretizando-se a chamada Administração Electrónica.

I - Negociação e contratação

Atingir objectivos implica adoptar uma estratégia baseada na cooperação e no estabelecimento de parcerias e contratos que ganham importância crescente já que as funções do Estado contemporâneo implicam menos a produção directa de bens ou serviços e mais contratualizar a sua oferta com a garantia e as características desejáveis, por ele regulada e fiscalizada.

J - Estabelecer redes de comunicação e cooperação

Muitas das dificuldades associadas à gestão pública resultam das deficiências de articulação e cooperação entre serviços e agências, causadas não só pelo mau desempenho dos principais actores, como também pela deficiente concepção das redes de interacção e diálogo.

Esta função é, pois, essencial ao novo desafio da governação em rede.

K - Coordenação dos programas e gestão de projectos

A aplicação da gestão por objectivos pressupõe a estruturação das actividades em programas e projectos que devem ser

“À medida que o quadro comum de competências for sendo definido e acordado, será possível estabelecer programas de formação estruturados em módulos de acreditação válida em Portugal, na Espanha e na América Latina”

dirigidos, acompanhados e avaliados. É essencial criar e fomentar climas propícios à inovação.

L - Processos

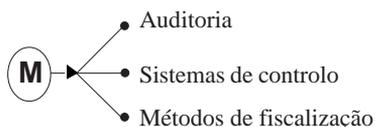
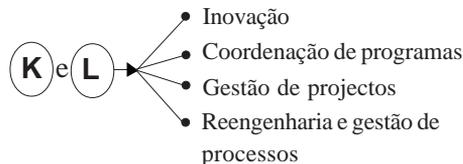
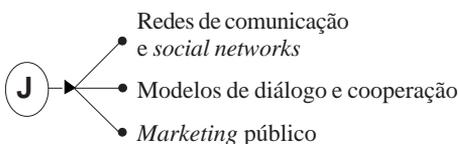
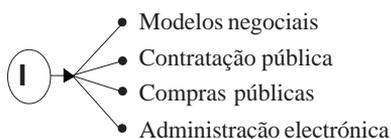
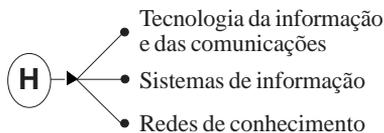
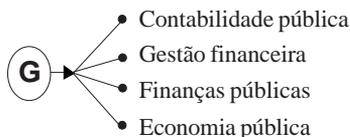
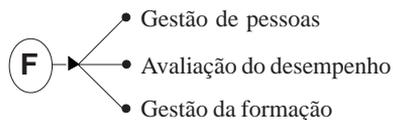
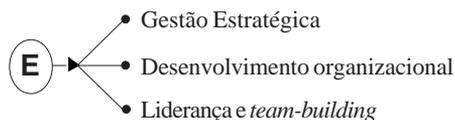
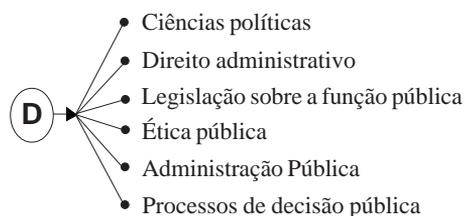
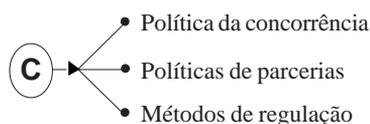
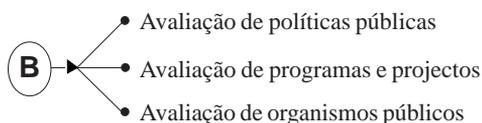
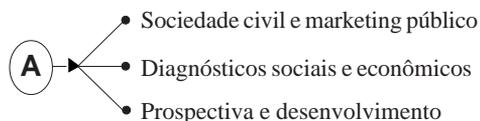
A generalidade das actividades da Administração Pública traduz-se por processos complexos com numerosas etapas e múltiplos intervenientes pelo que é essencial que os dirigentes orientem as actividades que permitam a sua análise, correcção, simplificação e redesenho (reengenharia de processos).

M - Fiscalização

A função de controlo pela fiscalização é essencial à Administração Pública em relação, quer às suas próprias actividades, quer às actividades dos cidadãos e das empresas sujeitas à verificação do interesse público.

Áreas de formação dos dirigentes públicos

A partir das funções identificadas anteriormente, julga-se defensável que os dirigentes públicos devem passar a ter uma formação interdisciplinar orientada para a resolução de problemas e o exercício de competências segundo as temáticas seguintes:



A experiência de Portugal

A partir da publicação das Leis nº 2/2004, de 15 de janeiro, e nº 51/2005, de 30 de agosto, o exercício da função de dirigente em Portugal exige formação específica. Tal formação cobre as áreas identificadas no item anterior e estrutura-se nos programas seguintes, oferecidos actualmente pelo Instituto Nacional de Administração:

• CADAP – *Curso de Alta Direcção em Administração Pública (330 horas presenciais + 200 horas e-learning)*

Este curso, com a duração de um ano, é o mais exigente e permite o exercício dos diferentes tipos de funções dirigentes.

O primeiro trimestre corresponde à introdução e às bases dos conhecimentos necessários; o segundo trimestre, ao seu aprofundamento; e, por último, o terceiro trimestre, a uma temática optativa especializada.

• FORGEP – *Programa de Formação em Gestão Pública (120 horas presenciais + 60 horas e-learning)*

Este programa, com duração de três meses (120 horas), é essencial para quem queira exercer funções dirigentes de nível intermédio e não haja obtido o diploma do CADAP. Incide sobre:

- ética, políticas e administração públicas;
- gestão de pessoas e de recursos orçamentais e materiais;
- estratégia, liderança, gestão e avaliação de projectos;
- sistemas e tecnologias de informação;
- inovação, qualidade e *marketing* público;
- internacionalização e assuntos comunitários.

• CAGEP – *Curso Avançado de Gestão Pública (50 horas presenciais + 25 horas e-learning)*

Este curso é essencial para aqueles que vão executar funções dirigentes de nível superior e permite aprofundar, ao nível apropriado à direcção de topo, temas como:

- quadro legal;
- gestão por objectivos e avaliação do desempenho;
- gestão estratégica;
- *balanced scorecard*;
- avaliação de organismos;

- administração electrónica;
- liderança;
- negociação.

• SAP – *Seminário de Administração Pública (30 horas presenciais + 40 horas e-learning)*

Este seminário, com duração de duas semanas, é dedicado àqueles que são provenientes do sector empresarial e vão exercer funções dirigentes públicas. Inclui no seu programa:

- União Européia;
- sistemas políticos;
- Direito Administrativo;
- cidadania e ética na Administração Pública;
- gestão de organismos públicos.

Todas as acções de formação citadas são apoiadas e complementadas por acções e instrumentos de *e-learning*, mais numa perspectiva de *blend learning* do que de ensino a distância. O acesso a documentos e a sites com conteúdos valiosos, a partilha de informações e a realização de trabalho de equipa são facilitados por esses novos instrumentos que estão suportados numa plataforma com o sistema *blackboard*.

Considerações finais

Os autores propõem, nesta comunicação, uma reflexão sobre valências funcionais e áreas de competência dos dirigentes, visando responder aos novos desafios da gestão pública, esperando-se que seja um contributo útil ao estabelecimento duma carta comum de competências dos dirigentes públicos do espaço latino-ibero-americano a que Portugal pertence. Carta de competências que, atendendo às análises apresentadas, não deverá deixar de incluir as matérias seguintes:

- a) ética pública;
 - b) políticas públicas e administração pública;
 - c) gestão estratégica;
 - d) negociação e contratação públicas;
 - e) questões sociais e desenvolvimento político, social e económico;
 - f) prospectiva;
 - g) liderança e gestão de pessoas;
 - h) gestão de recursos financeiros e materiais;
 - i) pobreza e inclusão social;
 - j) comunicação e inovação;
 - k) administração electrónica e tecnologias;
 - l) cooperação internacional.
- À medida que esse quadro comum de competências for sendo definido e

acordado, será possível estabelecer programas de formação estruturados em módulos com acreditação válida em nível de Portugal, da Espanha e da América Latina.

Intensificar-se-á, então, a mobilidade para participar em acções de formação e para ministrar o seu ensino. Os dirigentes possuidores dos correspondentes diplomas também poderão mais facilmente oferecer a sua colaboração em diferentes países, designadamente em prol de políticas comuns (migrações, Mercosul, etc.).

Em suma, contribuir-se-á por esta via para melhores políticas públicas no espaço ibero-americano.

(Artigo recebido em dezembro de 2005. Versão final em janeiro de 2006)

Referências bibliográficas

- CASACA, AUGUSTO et. al. Melhoria de serviços telefónicos e de dados com redução de custos no sector público – caso de estudo. Cadernos INA, Oeiras, n. 17, 2004.
- CRUZ, Maria Alfreda. A cidadania na estratégia de desenvolvimento do capital social, Cadernos INA, Oeiras, n. 19, 2005.
- HEINRICH, Carolyn J. Outcomes - based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62, n. 6, p. 712-725, Nov./Dec. 2002.
- MADUREIRA, César. A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa. Oeiras: INA, 2004.
- OECD. Public sector leadership for the 21st century. OECD. 2001.
- PEREIRA, Manuel João. Driving government performance: case studies of innovation and systems in public administration. Lisboa: Associação de Comércio Electrónico em Portugal, 2005.
- RATO, Helena et al. Europeanization impact on multi-level governance in Portugal: patterns of adaptation and learning (1988-1999). Cadernos INA, Oeiras, n. 9, 2004.
- RATO, Helena et al. Promoção da igualdade de género pelas organizações internacionais. Cadernos INA, Oeiras, n. 20, 2005.

TAVARES, L. Valadares. Foresight and governance: a problem-oriented methodology (GOVSIGHT). *International Transactions in Operations Research*, v. 10, p. 169-190, 2003.

_____. A administração electrónica: formação para a mudança. *Nov@Formação*, n. 4, p. 11-16, 2004.

_____. A administração pública da Suécia. *Cadernos INA*, Oeiras, n. 14, 2004.

_____. O novo quadro legal da administração pública: inovação e mudança cultural. Oeiras: INA, 2004.

TAVARES, L. Valadares; PEREIRA, Manuel João. A administração pública da Finlândia. *Cadernos INA*, Oeiras, n. 18, 2005.

Resumo - Resumen - Abstract

Por uma carta latino-ibero-americana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal

João Figueiredo e Luís Valadares Tavares

Nesta comunicação, discutem-se as competências exigidas aos dirigentes pelos novos desafios de gestão pública e propõem-se as bases do que poderá vir a constituir uma carta latino-ibero-americana sobre as competências que devem ser desenvolvidas e garantidas no grupo dirigente da Administração Pública dos Estados representados no CLAD. Esta reflexão baseia-se nos processos de diagnóstico e de formação que têm vindo a ser promovidos pelo Instituto Nacional de Administração no âmbito da reforma da Administração Pública em curso em Portugal.

Palavras-chave: competências, dirigentes públicos, carta comum

Por una carta latino-ibero-americana de competencias comunes para los directivos públicos: la propuesta de Portugal

João Figueiredo y Luís Valadares Tavares

En esta comunicación, se discuten las competencias exigidas a los directivos por los nuevos retos de gestión pública y se proponen las bases de lo que podrá constituir una carta latino-ibero-americana sobre las competencias que deben ser desarrolladas y garantizadas en el grupo directivo de la Administración Pública de los Estados representados en el CLAD. Esta reflexión se basa en los procesos de diagnóstico y de formación que han sido promovidos por el Instituto Nacional de Administración en el ámbito de la reforma de la Administración Pública en curso en Portugal.

Palabras-clave: competencias, directivos públicos, carta comun

For a Latin-Ibero-American chart of common competencies for public leaders: the proposal from Portugal

João Figueiredo and Luís Valadares Tavares

This communication discusses the competencies required of public leaders regarding the new challenges of public management and proposes the basis of what may constitute a Latin-Ibero-American charter of competencies that must be developed and assured within the group of Public Administration leaders of the States represented in CLAD. This reflection is based on the diagnosis and capacity-building processes that have been taking place in the National Institute of Administration in the context of the ongoing Public Administration reform in Portugal.

Keywords: competencies, public leaders, common charter

João Figueiredo

Secretário de Estado da Administração Pública (Ministério das Finanças e da Administração Pública – MFAP) de Portugal. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Contato: <seap@mfap.gov.pt>.

Luís Valadares Tavares

Presidente do Instituto Nacional de Administração (INA – Portugal) e professor catedrático de Investigação Operacional e Engenharia de Sistemas no Instituto Superior Técnico (IST – Portugal). Doutor em Ciências de Engenharia pelo IST. Contato: <lvt@ina.pt>.