

Administração Pública e Crescimento Económico

Tem havido progressos em muitos domínios

Tem-se vindo a argumentar que, na presente conjuntura, a promoção ativa do desenvolvimento do setor dos bens e serviços transacionáveis é a alavanca essencial para o crescimento económico e, portanto, para atacar os problemas sociais com que o país se debate. Aborda-se agora um conjunto de medidas que envolvem a Administração Pública, central e autárquica, com impactos importantes nesse domínio mas cujos efeitos vão muito para além dele.

Há que reconhecer os enormes progressos feitos no relacionamento com os cidadãos, dando-lhes uma boa ajuda para lidarem com a complexidade crescente e avassaladora do normativo vigente. Os portais informáticos, particularmente nas áreas dos impostos e dos registos e notariado, e os cuidados de atendimento nos serviços públicos vieram melhorar muito a qualidade da relação administração-cidadãos.

Os indicadores disponíveis referentes à prestação direta de serviços de utilidade pública, como sejam na saúde ou na educação, apontam também no sentido de progressos consistentes, mau grado recentes acidentes de percurso.

É exatamente nos domínios que relevam da capacidade de induzir crescimento económico a curto prazo que se apontam as maiores insuficiências na eficácia da Administração Pública.

A concepção, execução e avaliação de políticas exige maiores competências

Qualquer que seja a orientação política do Governo, a concepção de soluções alternativas, a antevisão dos seus impactos, a preparação da escolha política, a definição em detalhe dessa escolha, a sua implantação no terreno e, finalmente, a posterior avaliação dos resultados concretos, adquiriram uma enorme complexidade. Executar estas tarefas com qualidade exige pessoas competentes em muitas áreas, treinadas para trabalhar isoladamente e em equipa.

Contudo, são muito poucos os departamentos (chamemos-lhe Gabinetes de Estudo) com recursos adequados a estas tarefas, assistindo-se mesmo a um retrocesso em relação a tempos não muito recuados.

Em consequência, recorre-se com grande frequência consultores externos, entidades privadas a quem não pode ser conferida uma continuidade de atuação que lhes permita adquirir e preservar memória da realidade e dos condicionalismos concretos existentes, tornando-se cada estudo num repetido retorno à origem. Interesses conflituais com os do Estado, tanto no que respeita às próprias consultoras como aos clientes destas, são, por outro lado, um problema gravíssimo.

Torna-se assim muito difícil conseguir coerência, operacionalidade e independência na concepção de medidas, legislativas ou não, destinadas a atingir objetivos como os preconizados nesta série de artigos, particularmente na formulação e aplicação de critérios para seleção do investimento público e atribuição de incentivos.

Outra consequência muito negativa é a notória inferioridade do Estado no diálogo e negociação com interesses privados, arrastando danos não despreciandos para a coletividade.

Preconiza-se, pois, a implantação gradual de Gabinetes de Estudo, desejavelmente a partir da criação de pequenos núcleos, na dependência direta de ministros, constituídos por técnicos a tempo inteiro, com competência e experiência nas áreas de que se irão ocupar e apoiados por secretariados muito reduzidos mas eficazes. Ao pequeno número de pessoas que integrarão cada núcleo de modo estável, deverão ser agregados, numa base temporária, técnicos destinados a responder a necessidades transitórias, variáveis com cada projeto. Além das valências ditadas pela natureza de cada setor concreto, são ainda indispensáveis competências sólidas na área da análise e controlo da execução de projetos, na ótica custos-benefícios.

O estatuto do pessoal destes gabinetes, particularmente no que respeita a recrutamento (que deve ser sujeito a concursos exigentes), remuneração e avaliação de desempenho e mobilidade, merece reflexão que não cabe no âmbito deste artigo.

Nestes como noutros departamentos, condicionar as remunerações dos técnicos ou dirigentes altamente qualificados ao crescimento, que se antevê lento, da retribuição média da função pública, equivale a esvaziar o Estado, por incompetência, de funções políticas essenciais e a transferi-las para entidades com interesses com ele divergentes.

Complementarmente, preconiza-se uma grande contenção na dimensão dos gabinetes ministeriais.

A qualidade dos técnicos escolhidos para Administração Pública é essencial ...

Os aspetos que acabámos de referir enquadram-se num contexto muito mais amplo.

A crescente complexidade dos problemas que se põem ao nível da conceção, implantação e execução de sistemas de procedimentos, por um lado, e, por outro, a eficácia dos instrumentos de automatização de tarefas hoje à disposição dos postos de trabalho executivos, veio colocar a ênfase nas qualificações a exigir aos técnicos médios e superiores da Administração Pública.

As recentes e graves perturbações no funcionamento de sistemas essenciais, como o Ensino e a Justiça, não são só, longe disso, um problema de decisão política – revelam outrossim graves insuficiências de competência técnica.

Responder a essa maior exigência começa no processo de admissão. As aptidões conferidas pelas universidades portuguesas são de qualidade muito díspar, as classificações obtidas não permitem comparabilidade entre diplomados de diferentes escolas e muitos desses diplomados não têm habilitações mínimas correspondentes aos graus atribuídos. Assim, fazer depender as admissões do grau académico e da classificação obtida é cada vez mais injusto e tem consequências nefastas sobre a eficácia da Administração Pública.

Um sistema de que há experiência positiva noutros países – como o Reino Unido – consiste em construir bolsas de candidatos certificados, por grandes especialidades, e a elas confinar o recrutamento. A entrada nas bolsas seria precedida de provas exigentes feitas por júris independentes, nos quais estariam envolvidas as ordens profissionais, quando existissem, embora de forma não dominante. A admissão a esses exames não deveria estar demasiado condicionada à disponibilidade de licenciaturas específicas, para evitar derivas corporativas tão correntes em Portugal.

...tal como o combate à corrupção, ao nepotismo e ao corporativismo.

Corporativismo, corrupção, nepotismo, constituem uma trindade que corrói valores essenciais ao bom funcionamento de uma sociedade, está na origem de gravíssimas ineficiências económicas e é apontada como altamente dissuasora de investimento estrangeiro de qualidade. Os candidatos mais capazes são frequentemente preteridos, os melhores equipamentos ou prestadores de serviço não são os escolhidos, os produtos com melhor relação qualidade-preço não são os comprados.

São procedimentos que se encontram profundamente enraizados na nossa cultura, condenados se atribuíveis a outros, desculpabilizados se praticados por nós próprios, pelos nossos familiares, pelos nossos amigos. Sendo, portanto, uma trindade difícil de combater, nem por isso se deve desistir de o fazer.

Em primeiro lugar através da instituição de incompatibilidades mais rigorosas, mesmo que isso acarrete compensações financeiras. Um deputado não pode ser sócio de uma sociedade de advogados; um ex-ministro não pode, em período alargado, exercer funções importantes na área que tutelou; um colaborador da Direção Geral das Contribuições e Impostos não pode ser consultor fiscal nem membro do conselho fiscal de uma empresa; etc.

Depois, é possível combatê-la com um sistema de desconcentração de poderes, fixando aos departamentos públicos objetivos quantificados, delegando competências nos seus responsáveis, compensando-os pelos bons resultados, não deixando impunes o desrespeito pelo cumprimento de regras ou insuficiências manifestas no cumprimento de objetivos. A dimensão da tarefa aconselha uma implantação gradual que permita corrigir erros sem por em causa todo o sistema, objetivo sempre presente de quem com ele perde benefícios injustificados. Este sistema pode e deve ser estendido à administração autárquica; contudo, exige dimensão e o sucesso da recente

obstaculização à concentração por quem não quer perder o poder, mesmo sendo pequeno, evidencia dificuldades só superáveis com concertação e determinação política.

Em terceiro lugar, o combate passa também pela maior transparência das decisões e dos resultados obtidos, com clara explicitação das métricas utilizadas. Nem a Oposição nem analistas independentes têm acesso a informação suficiente para compreenderem e avaliarem as consequências das decisões tomadas, os recursos financeiros afetos e os seus resultados finais.

Finalmente, combate-se ainda com a implantação de um sistema de auditoria de procedimentos, que confira com regularidade o cumprimento dos procedimentos instituídos e conduza a consequências efetivamente penalizantes para os infratores. Salienta-se que este sistema não pode confinar-se à administração central nem ficar tolhido por considerações autonómicas.

As empresas precisam de ter interlocutores consistentes e competentes

Promover crescimento obriga a uma ação pública concertada com as empresas, agentes essenciais na criação de riqueza. Contudo, a insensibilidade dominante na Administração Pública (e na opinião pública) aos problemas que as empresas enfrentam e à sua importância decisiva no progresso do país, representa enorme travão a essa ação. É indispensável estabelecer contactos regulares e temporalmente consistentes com empresas e suas associações, pautados por uma atitude pró-ativa de ajuda ao aproveitamento de oportunidades e à remoção de obstáculos.

Foi-nos frequentemente referida a falta de serviços públicos que, com eficácia, divulguem as políticas do Estado e da União Europeia no domínio do fomento económico e ajudem ao seu aproveitamento; que atuem como facilitadores do cumprimento de obrigações legais e regulamentares, particularmente as que

impliquem a intervenção de departamentos múltiplos da administração central, das autarquias e de institutos reguladores, como sejam os licenciamentos.

A insegurança no resultado de decisões administrativas – e o tempo que demoram – particularmente nas áreas fiscal e dos licenciamentos, com reversões decisórias frequentes e sem procedimentos expeditos para dirimir divergências, são dos fatores que mais contribuem para inibir a apetência para o investimento, particularmente estrangeiro. Para além de incentivar práticas de corrupção, esta situação obriga as empresas a aceder a serviços especializados e caros e os gestores a desperdiçarem muito do tempo que deveria ser atribuído a tarefas de investimento, produção, comercialização e organização. Nas pequenas e médias empresas, as consequências são, muitas vezes, fatais.

Estas considerações apontam para várias linhas de ação política:

Em primeiro lugar, a implantação de estruturas de diálogo com empresas real ou potencialmente envolvidas em projetos de dimensão significativa, especialmente nos setores dos bens e serviços transacionáveis. Essas estruturas deverão ter recursos técnicos estáveis e competentes, embora reduzidos, com acesso fácil a todos os decisores políticos de cuja ação dependa o sucesso de cada projeto, e terão de ser sujeitas a uma clara responsabilização pela eficácia da sua atuação. Estas estruturas deverão estar integradas nos gabinetes de estudo atrás referidos.

Em segundo lugar, o estabelecimento de redes físicas e virtuais de apoio a empresas e iniciativas empresariais na divulgação de oportunidades e no cumprimento de obrigações burocráticas e administrativas. Essas redes teriam de ser amplamente publicitadas em portais informáticos, associações empresariais, escolas do ensino médio e superior, balcões da banca, estações de correio, etc.

Em terceiro lugar, a redução da complexidade dos processos de autorização administrativa, privilegiando o princípio do interlocutor externo único e responsabilizando as estruturas do Estado por atrasos e incongruências nesses processos, principalmente quando neles esteja envolvida a obrigação de decisões atribuídas a mais do que um departamento.

Finalmente, a designação de entidades de acesso expedito, capazes de arbitrar em termos extrajudiciais recursos de decisões administrativas consideradas mal fundamentadas. Reduzir-se-ia a insegurança e os responsáveis dos ministérios envolvidos teriam informação independente dos assuntos que geram conflitos interpretativos, polarizando-se nas alterações legislativas e regulamentares necessárias para os evitar.