## PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

### Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

O desenvolvimento do País exige uma administração pública norteada por objectivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados.

A reforma da Administração Pública constitui por isso uma das prioridades da política do Governo, pelos seus impactes na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado.

Este processo de reforma e modernização iniciou-se com a definição das grandes linhas orientadoras da reforma da Administração Pública, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho, tendo como objectivos essenciais prestigiar a Administração Pública e os seus agentes, racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

Para concretizar os objectivos definidos, o Governo apresentou um conjunto de diplomas legais indispensáveis para o desenvolvimento do novo modelo de gestão, os quais foram objecto de amplo debate público e que traduzem profundas alterações em três áreas prioritárias para a reforma: organização, liderança e responsabilidade, mérito e qualificação.

No quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo reflectida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados.

Nesse sentido, incentivam-se e criam-se condições para a adopção de novos modelos organizativos, mais ágeis e flexíveis, redefinem-se as competências e responsabilidades dos dirigentes e desenha-se um sistema coerente e integrado para a avaliação do desempenho.

A revisão das actuais estruturas de acordo com os novos modelos tem como objectivo identificar claramente a sua capacidade de responder de forma eficiente e ágil às suas atribuições, eliminando-se sobreposições, circuitos complexos e burocráticos e redistribuindo recursos e capacidades de modo a potenciar o proveito público dos meios de que se dispõe.

A definição de objectivos e a avaliação de resultados permitirão valorizar o contributo útil de cada organismo e o interesse público do seu desempenho, envolvendo os dirigentes e funcionários num projecto comum e responsabilizando pela optimização dos recursos. Neste âmbito, assumem particular relevância a partilha de estruturas, a organização de sistemas de informação, a flexibilidade estrutural com redução de níveis hierárquicos e a organização por programas com recurso a equipas multidisciplinares.

Estas profundas mudanças assentam no desenvolvimento de uma política de formação de recursos humanos indispensável para a qualificação e motivação de todos os funcionários e dirigentes e na execução, em paralelo, de um ambicioso programa de investimento e utilização de tecnologias de informação e conhecimento, instrumento impulsionador das melhores práticas, da correcta alocação de recursos e da simplificação e transparência dos processos de decisão.

Esta reforma, pela sua amplitude e complexidade, exige uma aplicação gradual, mas firme e consistente, no cumprimento estrito de uma estratégia de desenvolvimento e acompanhamento que garanta o progresso, o aperfeiçoamento e os resultados efectivos das medidas adoptadas.

É, pois, essencial um acompanhamento sistemático e permanente do modo como se vão executando as suas várias etapas, tarefa de que foi incumbida a estrutura de missão para o acompanhamento da reforma da Administração Pública, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2003, de 30 de Julho.

Esse acompanhamento assume relevância especial na fase de execução operacional, que abrange quatro grandes áreas de actuação:

Instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico;
Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública com vista à sua redução e racionalização;
Melhoria da qualidade dos serviços prestados;
Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública;

e que pressupõe um acompanhamento sistemático das iniciativas operacionais dos diferentes serviços que constituem a administração directa e indirecta do Estado.

Com o objectivo de facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas de orientação da reforma foi preparada uma metodologia da aplicação que dará suporte às acções de intervenção necessárias à prossecução do quadro legal aprovado e, bem assim, à continuidade e aprofundamento dos processos de mudança comuns a toda a Administração Pública.

Assim:

Nos termos das alíneas *d*) e *e*) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Aprovar a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação, que constitui documento anexo à presente resolução e da qual faz parte integrante.

2 — Determinar que em cada ministério é constituído um núcleo de acompanhamento da reforma (NAR) com a função de promover e coordenar os processos de mudança, de acordo com as orientações constantes do documento referido no n.º 1, garantindo o envolvimento de todos os organismos e o respeito pelos objectivos programáticos da reforma.

3 — Estabelecer que cada NAR integra um número máximo de três elementos, a designar pelo respectivo ministro, sendo a sua composição comunicada ao encarregado de missão para o acompanhamento da reforma da Administração Pública até ao dia 20 de Março de 2004.

4 — Considerar que deve ser dada atenção prioritária à avaliação da necessidade de cada serviço, identificando funções e organizações a manter, a alterar e a suprimir, promovendo, nomeadamente:

*a*) A definição criteriosa dos objectivos essenciais de cada unidade orgânica;
*b*) A reavaliação das estruturas com vista à flexibilidade de gestão, à redução dos níveis hierárquicos e à simplificação dos processos de decisão;
*c*) A identificação de funções redundantes ou sobrepostas em diferentes serviços;
*d*) A partilha de serviços integrados a estruturar nas secretarias-gerais;
*e*) A redefinição dos principais processos;
*f*) A potenciação das tecnologias da informação e comunicação;
*g*) A melhoria e integração de sistemas de informação.

5 — Determinar que a comissão para a reavaliação dos institutos públicos, prevista no artigo 50.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, tem a seguinte composição:

*a*) Um representante da Inspecção-Geral da Administração Pública;
*b*) Um representante da Inspecção-Geral de Finanças;
*c*) Um representante da Direcção-Geral da Administração Pública;
*d*) Um representante da Direcção-Geral do Orçamento;
*e*) Um representante de cada membro do Governo que tenha a tutela de institutos públicos.

6 — Determinar que os elementos referidos nas alíneas *a*) a *d*) do número anterior são designados pela Ministra de Estado e das Finanças, que designa igualmente, de entre estes, o coordenador da comissão, e que o elemento referido na alínea *e*) é designado pelo respectivo membro do Governo, até ao dia 20 de Março de 2004.

7 — Estabelecer que, até ao dia 15 de Abril de 2004, e sem prejuízo da aplicação das metodologias constantes do documento referido no n.º 1, a comissão apresenta o programa de trabalhos, a metodologia de análise e os elementos fundamentais a considerar para a avaliação.

8 — Estabelecer que, até ao dia 30 de Abril de 2004, todos os institutos devem remeter às respectivas tutelas o relatório a que se refere o n.º 4 do referido artigo 50.º, o qual deverá conter todos os elementos necessários à avaliação.

9 — Determinar que a comissão é interlocutora directa de qualquer instituto público no âmbito das suas atribuições, sendo-lhe devida toda a colaboração que solicitar.

10 — Atribuir à Secretaria-Geral do Ministério das Finanças o apoio logístico necessário ao funcionamento da comissão.

11 — Determinar que, trimestralmente, a comissão apresenta um relatório de progresso, bem como as propostas decorrentes da execução do plano de trabalhos.

12 — Estabelecer que o desenvolvimento do capital humano através de formação adequada é assegurado pelo Instituto Nacional de Administração (INA) e pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), por si ou em parceria com outras instituições públicas ou privadas.

13 — Adoptar como áreas prioritárias de formação as seguintes:

*a*) Formação dos dirigentes nos princípios da nova gestão pretendida, em especial no que respeita à gestão por objectivos, quadros de avaliação de desempenho e sistemas de gestão de pessoas e sua avaliação;
*b*) Desenvolvimento organizacional a partir da modelação de comportamentos e padrões de funcionamento, criando espírito de corpo e melhorando o trabalho em equipa;
*c*) Formação de actualização e especialização para quadros da Administração Pública, adaptando as suas competências às novas necessidades e propiciando a mobilidade entre organismos e carências;
*d*) Formação profissional específica de acesso para todos aqueles que pretendam ingressar na Administração Pública;
*e*) Formação em inovação e avaliação para todos os níveis da Administração Pública;
*f*) Formação nas novas técnicas administrativas, potenciando as tecnologias da informação e comunicação.

14 — Atribuir ao INA e ao CEFA a responsabilidade pela elaboração de um relatório trimestral sobre as actividades desenvolvidas e o seu impacte nos diferentes sectores da Administração Pública.

Presidência do Conselho de Ministros, 11 de Março de 2004. — O Primeiro-Ministro, *José Manuel Durão Barroso.*

Introdução

A reforma da Administração Pública (adiante designada simplesmente por reforma), no sentido da qualidade da prestação do serviço público, é hoje palavra de ordem nas agendas dos decisores políticos e nas exigências da sociedade em geral.

Nessa linha de pensamento, o Governo entendeu ser imperioso avançar com a reforma, tendo apresentado o documento «Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública», corporizado posteriormente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho, onde são enunciados os princípios essenciais que a enquadram,

aprovado o conjunto de grandes linhas de orientação que a informam, definidos os objectivos gerais que visa prosseguir e, bem assim, os eixos prioritários em torno dos quais se desenvolverá todo o processo da reforma (Fig. 1).




Figura 1

Para dar corpo àqueles objectivos, o Governo tem vindo a apresentar um conjunto de textos legislativos relativos, respectivamente, à organização da administração directa do Estado, ao sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP), ao contrato de trabalho na Administração Pública, ao estatuto do pessoal dirigente, aos institutos públicos e à responsabilidade civil extracontratual do Estado.

No quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a «gestão por objectivos» como a grande matriz da mudança, ligando-se assim a Administração a objectivos e resultados. Em paralelo, busca-se a possibilidade de se desenharem modelos organizativos mais ágeis e flexíveis, maior delegação e descentralização de responsabilidades e melhor cooperação entre os serviços. Naturalmente, a adesão dos funcionários aos objectivos do organismo e aos valores do serviço público são factores decisivos quer na reforma quer no desempenho da Administração Pública em geral.

A reforma é, sem dúvida, um processo que, pela sua amplitude, delicadeza e complexidade, exige uma implementação gradual, muito embora no cumprimento estrito dos calendários definidos para a sua execução. Por isso mesmo todo esse processo exige um acompanhamento sistemático e permanente do modo como vai sendo executado nas suas várias etapas, de forma a garantir, por um lado, o aperfeiçoamento das soluções encontradas pelos organismos para consecução dos objectivos da reforma e, por outro, garantir a coerência dos resultados. Com essa finalidade, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96/2002, de 30 de Julho, foi designado um encarregado de missão para o acompanhamento da reforma da Administração Pública junto da Ministra de Estado e das Finanças.

Visualizam-se, pois, três fases na execução da reforma (Fig. 2), sendo que o presente texto se insere na que se designa «planeamento operacional».

A finalidade deste texto de apoio é a de facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da reforma, podendo tornar-se um instrumento de coordenação operacional das iniciativas de reforma a nível de todos os organismos públicos.




Figura 2

1. ENQUADRAMENTO E OPERACIONALIZAÇÃO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Enquadramento da Reforma da Administração Pública

São múltiplos os objectivos da Reforma tal como referenciado na Fig. 1. Porém, se necessário fora sintetizar as grandes linhas, elas poderiam ser:

. Aumentar a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, tornando-os mais céleres, ágeis, simples, adequados, disponíveis e acessíveis.

. Aumentar os níveis de eficiência da Administração Pública, optimizando o consumo dos recursos financeiros, humanos, tecnológicos e infra-estruturais, associados à prestação dos serviços, sem prejuízo dos níveis de qualidade e eficácia pretendidos. (Fig. 3)

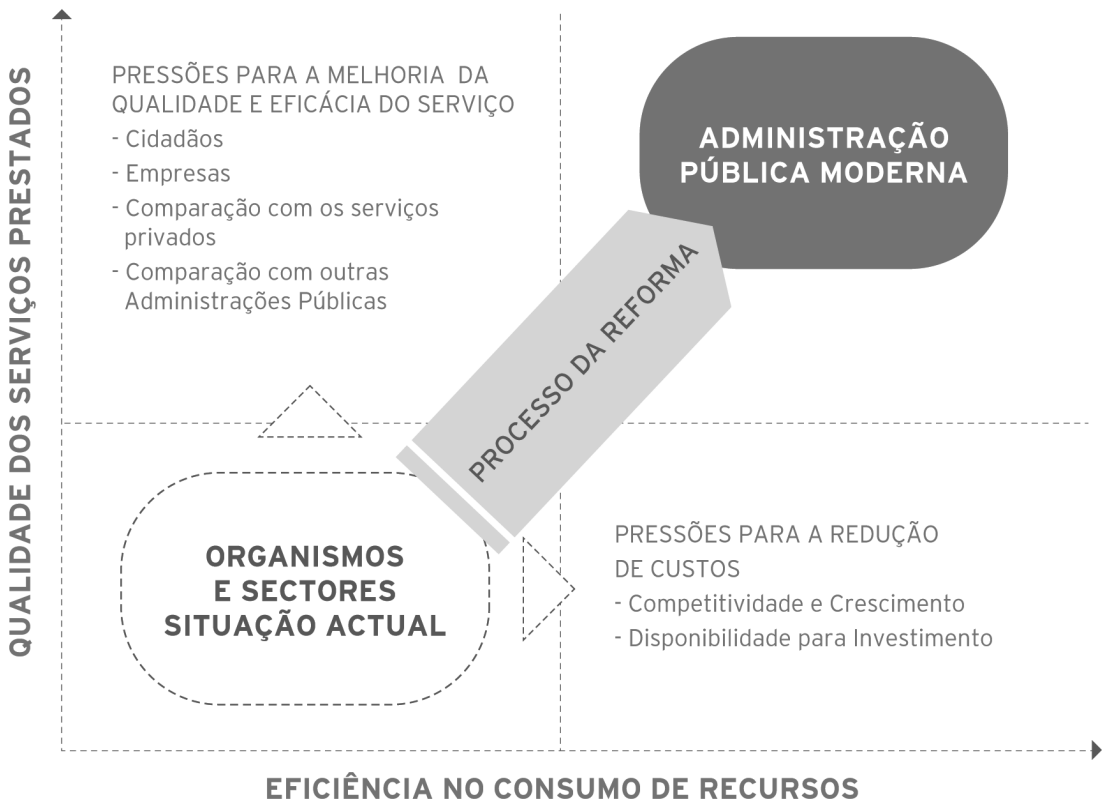



Figura 3

E, tendo por base outro determinante,

. Promover a motivação e valorização dos funcionários públicos, apostando na sua formação e qualificação e introduzindo um novo conceito de avaliação de desempenho, estimulando o mérito.

Porém, para que a reforma se torne uma realidade, o compromisso de todos é crucial. Os funcionários públicos desempenham um papel fundamental, na medida em que são, de facto, os protagonistas da mudança e os agentes de todo o processo da Reforma. Igualmente decisiva será a capacidade dos diferentes organismos (a todos os níveis da estrutura hierárquica) em aplicar, com rigor e disciplina, as metodologias e calendários estipulados.

1.2. Eixos prioritários de Desenvolvimento da Reforma da Administração Pública

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 materializa a Reforma da Administração Pública num conjunto de sete eixos prioritários. Estes sete eixos constituem as grandes linhas de orientação que devem ser entendidas numa perspectiva dupla: no imediato, enquadram a Reforma, mas, igualmente, a médio prazo, irão servir para validar o nível de êxito com que a mesma foi implementada. (Quadro 1)

«Organização do Estado» - nesta linha de orientação prevê-se uma reflexão sobre a adequabilidade do actual papel do Estado na sociedade e da sua dimensão, à prossecução do objectivo de «Menos Estado, melhor Estado». É neste âmbito que se preconiza (i) a redefinição das funções e áreas de actuação do Estado, identificando-se aquelas que lhe são essenciais e que, por isso, o Estado deve manter na sua esfera de intervenção; (ii) a externalização para o sector pri-

vado de funções consideradas acessórias, reservando-se ao Estado o papel de regulamentação e fiscalização; e (iii) a descontinuação das funções efectivamente inúteis e que, eventualmente, ainda persistam no seio da Administração Pública.

«Organização da Administração» - materializa-se, aqui, o desiderato de desenvolvimento de um novo modelo organizacional que, ao capitalizar em boas práticas de desenho organizativo, promova (i) o alinhamento e responsabilização pela prossecução da missão individual de cada unidade, (ii) a redução de níveis hierárquicos, (iii) a desburocratizarão de circuitos de decisão e (iv) a melhoria dos processos e da colaboração entre serviços. É, no fundo, a busca de uma Administração Pública mais ágil e mais leve.

## EIXOS PRIORITÁRIOS DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

| "Pretende-se uma administração ao serviço do cidadão, uma administração amiga da economia, uma administração motivadora de todos quantos nela trabalham" | **Eixos prioritários da reforma** (tal como enunciados na resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003 e no discurso do Primeiro Ministro de 24 Junho 2003) |
|---|---|
| | **Organização do Estado**<br>- Separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias |
| | **Organização da Administração**<br>- Redução dos níveis hierárquicos<br>- Desburocratização<br>- Melhoria dos processos<br>- Regulamentação do regime do contrato individual do trabalho |
| | **Liderança e responsabilidade**<br>- Revisão do Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública<br>- Gestão por objectivos |
| | **Mérito e qualificação**<br>- Instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individuais e dos serviços |
| | **Valorização e formação**<br>- Dinamização da formação profissional dos funcionários e inclusão dos planos de formação nos planos de actividade dos serviços |
| | **Cultura de serviço**<br>- Promoção de qualidade e de aproximação da Administração ao cidadão descentralizando os centro de decisão, simplificando procedimentos e assegurando transparência |
| | **Governo electrónico**<br>- Ampla e racional utilização das tecnologias de informação para melhorar serviços prestados pelo Estado |

Quadro 1

«Liderança e responsabilidade» - esta orientação assenta nos princípios da «moderna gestão pública», designadamente no que respeita à capacidade de liderança e responsabilização pela obtenção de resultados a cada nível hierárquico. A instituição de práticas orientadas à gestão por objectivos é indissociável desta matéria e constitui a grande matriz da mudança preconizada na Reforma. A implementação de uma gestão por objectivos vai introduzir um imperativo de rigor na avaliação, por parte dos ministérios, organismos e unidades orgânicas que os compõem, do grau de cumprimento da respectiva missão e do Programa de Governo em geral.

«Mérito e qualificação» - preconiza-se aqui a instituição de «mecanismos sistemáticos de avaliação de desempenho, quer dos serviços, quer individuais», assumindo um papel fundamental no reconhecimento e estímulo do mérito individual de cada funcionário da Administração Pública. A criação e implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), com os princípios que lhe estão subjacentes (fixação de quotas, estabelecimento de benefícios para os desempenhos melhores, etc.), serão seguramente uma das principais mudanças introduzidas por esta reforma.

«Valorização e formação» - esta linha de orientação desempenha um papel fundamental para o sucesso da Reforma, tanto mais importante quanto mais a formação e qualificação forem entendidas como elementos de desenvolvimento de competências para a melhoria do desempenho profissional, ao invés de serem encarados como meros actos administrativos de cumprimento dos requisitos mínimos para progressão na carreira. Desta lógica de investimento na capacidade produtiva dos recursos humanos da Administração Pública, resultará certamente uma maior motivação dos seus elementos no desempenho das suas funções e, consequentemente, uma adesão progressiva ao processo de reforma. Os Recursos Humanos da Administração Pública constituem-se como uma peça fundamental da Reforma, na medida em que serão eles os responsáveis directos por gizar e dar corpo aos novos modelos de funcionamento, desempenho e organização preconizados.

«Cultura de serviço» - esta orientação assume um papel essencial na «consolidação de uma cultura de serviço de qualidade e de aproximação da Administração ao Cidadão». Esta ideia de uma Administração ao serviço dos cidadãos abrange um conjunto de medidas de descentralização dos centros de decisão e de simplificação de procedimentos e formalidades, assegurando a transparência e a responsabilidade do Estado e da Administração. A concretização destas medidas irá contribuir de forma decisiva para uma maior orientação à qualidade de serviço prestado, seja pela via de diminuição dos níveis hierárquicos de decisão, seja pela simplificação de suportes físicos e dos fluxos de informação, seja ainda pela maior responsabilização pelo correcto funcionamento da Administração Pública (como resultado de uma acrescida transparência, para o cidadão, dos direitos consagrados face à Administração Pública).

«Governo electrónico» - este eixo de actuação, sendo transversal a toda a Reforma, preconiza a ampla e racional utilização de tecnologias de informação como veículo instrumental para a instituição de um novo modelo de Administração organizado em rede e mais eficiente. Viabilizam-se, neste âmbito, a partilha do conhecimento inter-áreas, a utilização das melhores práticas e a orientação aos resultados e não aos processos ou rotinas.

Algumas das iniciativas definidas no âmbito deste eixo de actuação encontram-se já em execução, estando outras ainda em fase de definição e planeamento. São elas, entre outras:
. Implementação do Portal do Cidadão;
. Implementação do Portal da Administração e do Funcionário Público;
. Implementação do Contact Center da Administração Pública;
. Implementação de Sistemas de Informação para suporte à actividade em cada sector;
. Implementação da Bolsa de Emprego na Administração Pública;
. Implementação de um Programa Nacional de Compras Electrónicas.

1.3. Áreas de Actuação Operacional da Reforma

1.3.1. Descrição sumária das Áreas de Actuação Operacional

Os eixos prioritários da Reforma, tal como descritos na secção anterior, necessitam de ser traduzidos em projectos de execução, por forma a tornar possível aos Ministérios levar a Reforma à prática. Neste sentido, em termos da sua operacionalização, entende-se dever a Reforma ser estruturada em torno de quatro grandes Áreas de Actuação Operacional (AAO) que, a seguir, se descrevem. Algumas destas AAO, dada a estreita ligação entre alguns dos eixos referidos, darão cobertura a mais do que um deles. Estas AAO incluem duas vertentes de natureza distinta: uma vertente legislativa - onde se incluem exemplos como a implementação do SIADAP, a revisão do Código de Procedimento Administrativo e a aprovação da nova Lei de Responsabilidade Civil Extra-Contratual do Estado - e uma vertente «operacional» que constitui o enfoque primordial do processo descrito no conjunto deste texto de apoio. (Quadro 2)

**DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS ÁREAS DE ACTUAÇÃO OPERACIONAL**

| | Eixos prioritários abrangidos | Resultados a alcançar |
|---|---|---|
| **1. Instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico** | - "Liderança e responsabilidade"<br>- "Mérito e qualificação" | - Introdução de Indicadores-Chave de Desempenho em função da missão e visão estratégica de cada Ministério/Organismo<br>- Definição de objectivos individuais, por desagregação em cascata dos objectivos estratégicos fundamentais |

| | | |
|---|---|---|
| **2. Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública** | - "Organização do Estado"<br>- "Organização da Administração" | - Descontinuação de funções não essenciais à missão do Estado<br>- Externalização de funções, sempre que existam ganhos efectivos de eficiência e/ou eficácia<br>- Concentração de serviços comuns nas secretarias gerais<br>- Descentralização de responsabilidades de decisão<br>- Revisão global da orgânica tendo em vista o alinhamento à missão/objectivos e simplificação/ redução do número de níveis hierárquicos |
| **3. Melhoria da qualidade dos serviços prestados** | - "Cultura de Serviço"<br>- "Governo electrónico" | - Aumento da qualidade de serviço associada aos processos críticos para o cidadão/empresa<br>- Racionalização de recursos afectos nestes processos |
| **4. Revitalização do Programa de Formação e Valorização para a Administração Pública** | - "Valorização e Formação" | - Tipificação de perfis e competências fundamentais para posições pivotais da organização da Administração Pública<br>- Explicitação de programa de formação dirigido ao reforço de competências nas posições pivotais |

Quadro 2

1. Instituição de uma lógica de gestão por objectivos [1] - Em virtude da interligação existente entre os eixos de «Liderança e Responsabilidade» e «Mérito e Qualificação», os quais assentam numa base comum e indissociável de definição de objectivos (e posterior avaliação em função do grau de cumprimento dos mesmos), optou-se, para efeitos de concretização operacional da Reforma, pelo seu tratamento conjunto. No âmbito desta AAO, pretende-se definir os objectivos fundamentais para cada Unidade Orgânica (UO) [2] de cada Ministério/Organismo.

2. Revisão de atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública - As alterações de índole organizativa preconizadas nos eixos de «Organização de Estado» e «Organização da Administração» não devem ser tratadas de forma dissociada sob pena de perda de coerência e duplicação de esforço. Neste contexto, optou-se pela criação de uma segunda AAO dedicada ao tratamento da questão organizativa de forma integrada e agregadora, cujo enfoque de actuação se coloca a dois níveis, (i) revisão de atribuições e enquadramento das funções do Estado e da Administração pela via da externalização, concentração e descentralização de responsabilidades (bem como da extinção das funções nos casos em que se entenda oportuno) e (ii) revisão global da estrutura orgânica da Administração Pública e, em particular dos Ministérios/UO, com base em critérios de alinhamento à missão/objectivos fundamentais e simplificação/ redução do número de níveis hierárquicos.

3. Melhoria da qualidade dos serviços prestados - Da mesma forma, e dada a sua natureza eminentemente transversal, optou-se pela introdução de uma terceira Área de Actuação Operacional dedicada à reestruturação de processos administrativos/melhoria da qualidade, incluindo os temas relacionados com processos inerentes aos eixos «Cultura de Serviço» e «Governo Electrónico», permitindo desta forma o tratamento integral dos principais processos da Administração Pública, com o objectivo de promover (i) o substancial aumento de qualidade de serviço associada aos processos críticos para o cidadão/empresa e, paralelamente, (ii) a racionalização de recursos afectos a estes mesmos processos.

4. Revitalização do programa de formação e valorização para a Administação Pública - Em virtude do papel fundamental que as profundas mudanças associadas ao processo de reforma exigem da qualificação dos recursos Humanos, assim como pela especificidade das actividades e desempenhos, a quarta área de intervenção operacional dedica-se em exclusivo aos temas associados ao eixo «valorização e formação». Neste âmbito, pretende-se caracterizar os perfis e competências genéricas para posições de chefia da Administração Pública, bem como os perfis de competências de carácter específico, aos vários níveis funcionais, quer ao nível das chefias, quer ao nível do funcionário e adequá-los ao subsequente programa de formação.

Torna-se pois, pertinente, ainda neste âmbito, equacionar uma formação perspectivada nas necessidades concretas de cada UO, no sentido de uma Administração Pública mais profissionalizada e eficiente.

Estas áreas de actuação operacional efectuar-se-ão em todos os Ministérios e a todos os níveis. (Fig. 4)

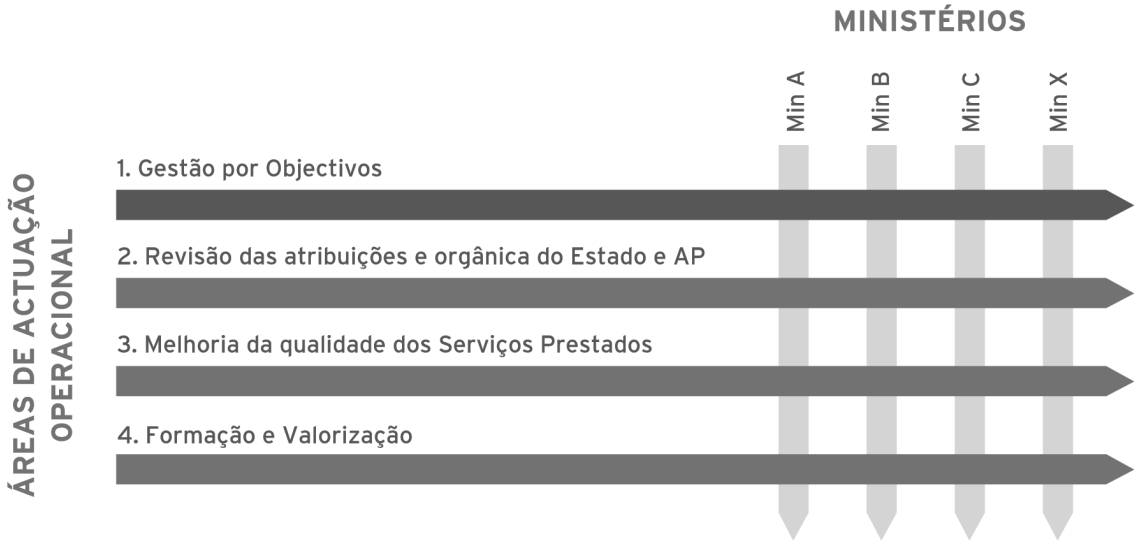
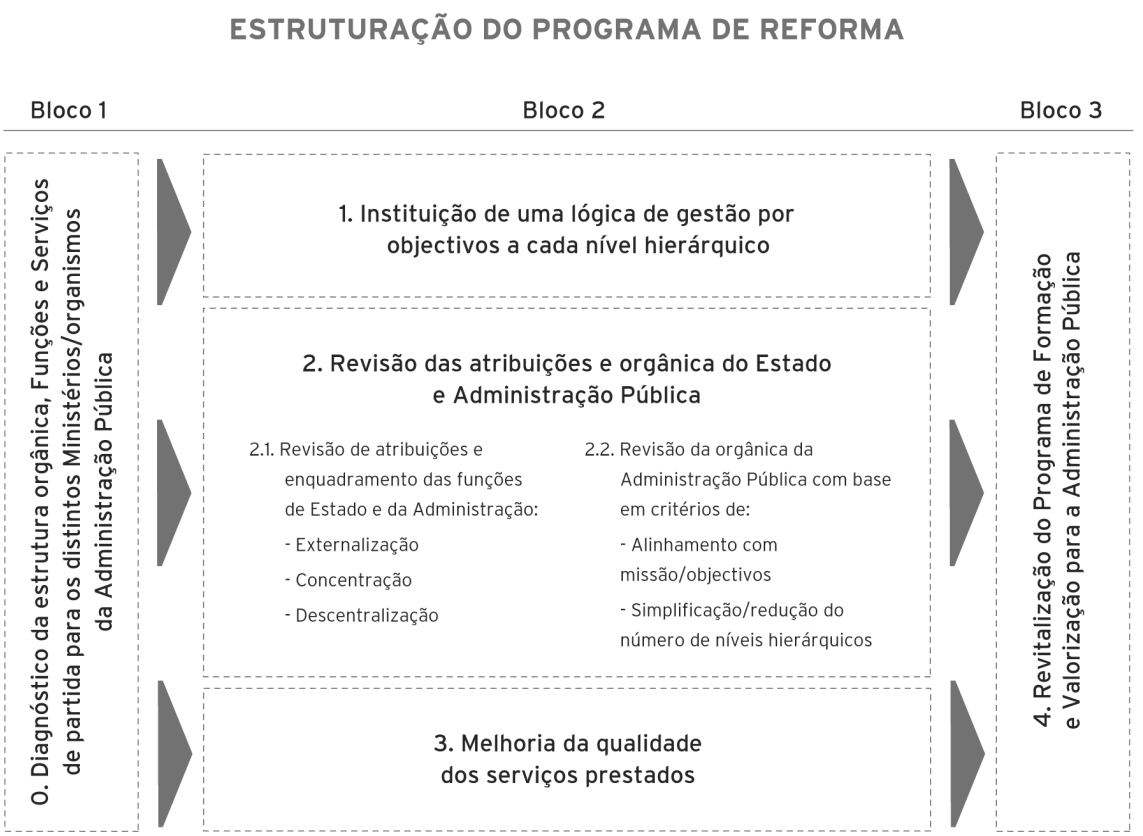



Figura 4

1.3.2. Fases de implementação das Áreas de Actuação Operacional (AAO)

A implementação das Áreas de Actuação Operacional, anteriormente descritas, constitui um significativo desafio, dada a profundidade e abrangência do esforço que lhe está associado. Assim, e não obstante o facto de a definição das AAO ter sido presidida por critérios de complementaridade, é inquestionável a existência de um conjunto de «precedências lógicas» que importa reflectir na calendarização da sua implementação no terreno. Acresce, que a gestão por objectivos não deve começar pela definição dos objectivos organizacionais, mas sim, pelo levantamento prévio da situação de partida. Este procedimento é necessário para determinar, não só, quais os objectivos compatíveis com as funções, pontos fortes, pontos fracos e recursos (humanos, financeiros e outros) das UO, mas também, para permitir a escolha dos objectivos mais significativos, definir prioridades e estratégias adequadas à sua consecução. Nesse sentido opta-se por distinguir, três grandes blocos de actuação: (Quadro 3)




Quadro 3

1. Diagnóstico das funções, serviços e, eventualmente, das actividades em cada Ministério/UO, na situação de partida, tendo em conta os desideratos das fases sequentes.
2. Lançamento em «paralelo» das três Áreas de Actuação Operacional (AAO) - «Instituição de uma lógica de gestão por objectivos», «Revisão de atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública» e «Melhoria da qualidade delserviço prestado».
3. «Revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública», correspondente à quarta AAO.

Seguidamente, descreve-se o procedimento metodológico a adoptar para a concretização dos objectivos inerentes a cada uma das AAO, (sobretudo das três primeiras) assim
como as fichas de suporte à sua execução, que deverão ajudar o Ministério/UO na operacionalização da respectiva Reforma.

---

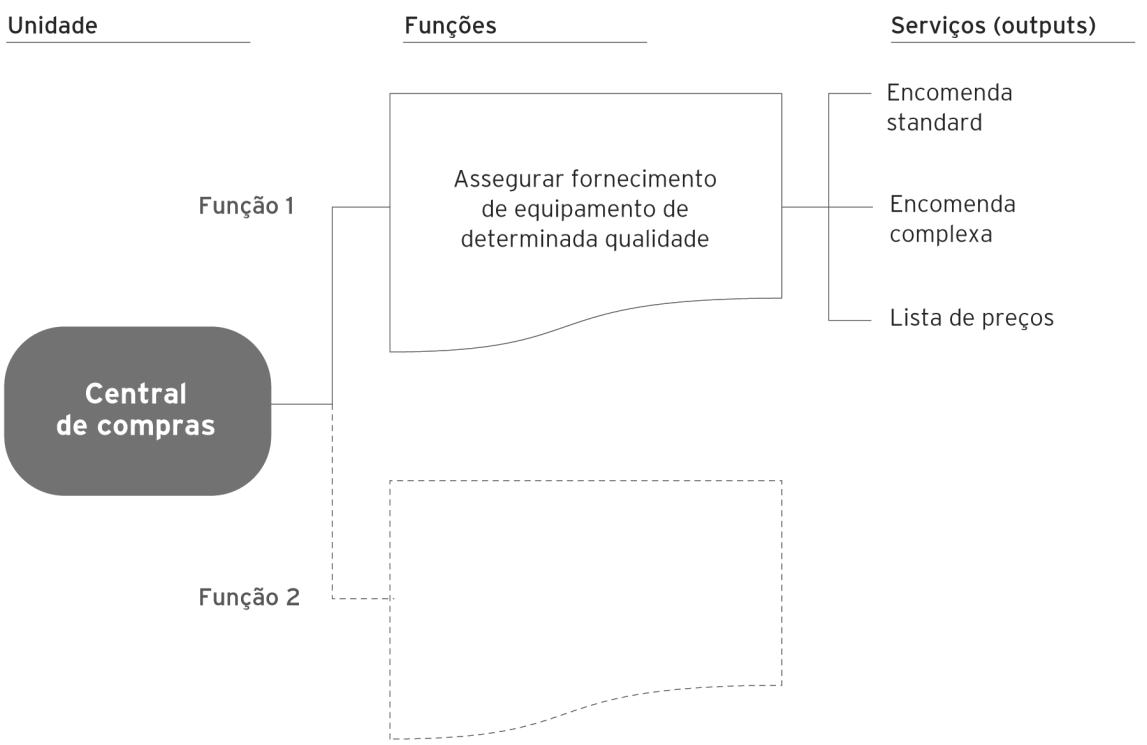
[1] A Gestão por Objectivos foi concebida como um processo de administração através do qual, o superior hierárquico e o seu subordinado, operando sob uma definição clara das metas e prioridades comuns da organização estabelecidas pela gestão de cúpula, identificam, em conjunto, as principais áreas de responsabilidade do indivíduo e da unidade em termos dos resultados que se esperam deles, e usa essas medidas para operar a unidade e avaliar as contribuições dos seus membros.
[2] Para efeitos deste texto, designa-se por Unidade Orgânica (UO) uma entidade da estrutura do Ministério que tem funções e actividades bem definidas e específicas. As UO existem a diferentes níveis hierárquicos: nível 1: Governo (Ministérios/Secretarias/Estado); nível 2: Direcção Geral; nível 3: Direcção de serviços; nível 4: Divisão;

## 2. APLICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS AOS MINISTÉRIOS/UNIDADES ORGÂNICAS

### 2.1. Diagnóstico das Unidades Orgânicas (UO)

Nesta fase, cada UO deve começar por identificar de forma clara (i) as funções que lhe estão cometidas, (ii) os tipos de serviço que presta (para fora da UO) e, se necessário e vantajoso, (iii) as actividades inerentes a cada tipo de serviço que presta. (Quadro 4)

**ILUSTRAÇÃO DE FUNÇÕES E SERVIÇOS PARA UMA UNIDADE**
**Exemplo para uma Central de Compras**




Quadro 4

Sempre que possível, é, ainda, desejável (porque importante para se decidir com realismo) que se identifiquem os recursos (humanos, financeiros e outros) associados a cada serviço prestado ou actividade.

Ainda nesta fase, numa óptica de melhoria, será importante que cada UO responda a questões, tais como:
. Quem são (e quem deveriam ser) os meus utentes/clientes (cidadãos, outras UO do Ministério, outras UO exteriores, empresas, etc.)?
. Quais são os meus objectivos/metas a atingir (e quais deveriam ser)?
. Quais os padrões actuais dos serviços prestados (tempo requerido para prestação do serviço, preço do serviço, índice de reclamações, etc.)?
. Estão os actuais padrões de serviço adequados às necessidades dos meus utentes/clientes?
. Quais os serviços prestados com maior impacto no desempenho da UO (atenção: não identificar mais do que 5)?
. Quais os padrões actuais dos serviços prestados por outras UO, que prosseguem fins similares, consideradas com altos níveis de desempenho?
. Que medidas poderão ser implementadas para melhorar o desempenho dos serviços prestados (redução do tempo, redução do custo, desburocratização, simplificação da tramitação, etc.)?
. Como melhorar as relações com outras UO do Ministério, UO exteriores, cidadãos ou empresas?
. Que ideias provenientes dos interessados nos meus serviços (cidadãos e empresas) podem ser adoptadas, com mais valia para os utentes e para a UO?
. Qual é a imagem que a comunidade e/ou a sociedade em geral têm de nós?

Uma vez feito o diagnóstico de cada UO, deve em seguida proceder-se a um exercício de compatibilização com as outras UO do Ministério e com os diagnósticos feitos no nível hierárquico imediatamente superior.

No final do exercício ter-se-á obtido, em cada Ministério, um diagnóstico para todas as UO que o constituem (preenchimento Ficha 0 - Anexo 2, para cada UO), aos diferentes níveis da estrutura hierárquica e, consequentemente, o «retrato» global do próprio Ministério, no seu todo.

2.2. Instituição de uma lógica de Gestão por Objectivos a cada nível da estrutura hierárquica

A definição de objectivos constitui-se como o principal pressuposto, não apenas da implementação do novo modelo de gestão pública, mas também da definição das iniciativas a realizar pelos Ministérios e respectivas Unidades Orgânicas. Consequentemente, deve existir total consonância entre os objectivos fixados e as principais iniciativas que cada Ministério deseja lançar.

No que se segue, descreve-se uma metodologia pela qual se tenta, de forma simples, garantir tal consonância.

2.2.1. Critérios gerais para definição de objectivos

Com a consciência de que «cada situação é uma situação», existem critérios que devem ser observados no momento de se definirem objectivos, sob pena do exercício não ser o primeiro elemento de uma real mudança de comportamentos. Em concreto, na fixação de objectivos/metas [1] a atingir deve atender-se a alguns critérios básicos. Assim, os objectivos devem:
(i) ser sempre vistos como uma melhoria e não como algo que a UO já faz;
(ii) ser em número limitado (máximo 5);
(iii) ser estabelecidos em todos os níveis da estrutura hierárquica (em cascata) sobretudo devido à forma piramidal da estrutura funcional da Administração Pública (Quadro A0 - Anexo 1);
(iv) começar por serem definidos pela gestão de topo, para que, aos vários níveis da estrutura hierárquica, todas as UO ajustem os seus objectivos ao objectivo global comum;
(v) ser acertados entre o superior hierárquico e o seu subordinado, para que este assuma o compromisso de os atingir;
(vi) ser suporte para a UO, reflectindo as necessidades mais importantes para as suas funções;
(vii) estar sempre orientados para resultados, isto é, enunciados em termos de uma consequência desejada, com o fim de melhoria;
(viii) ir para além de simples intenções;
(ix) ser simples, concisos e claros nas suas finalidades;
(x) estar alinhados com os objectivos da reforma e ainda com os estipulados num nível hierárquico superior;
(xi) ser mensuráveis, isto é, estar associados a indicadores de aferição do grau do seu cumprimento (indicadores de desempenho previamente identificados);
(xii) ser individualizados, isto é, cada objectivo deve reportar a uma e só uma UO (não deve, portanto, ter-se como objectivo algo que requeira a colaboração de outra UO); [2]
(xiii) ser accionáveis, isto é, nenhum objectivo deve incidir sobre questões fora do controle da respectiva UO;
(xiv) ser realizáveis;
(xv) ser bem definidos no tempo, contemplando, portanto, o prazo previsto para a sua consecução.

2.2.2. Tipologia de objectivos

A questão subsequente coloca-se ao nível da tipologia de objectivos que deverão ser considerados. Tendo presente os propósitos da Reforma, propõe-se que os objectivos sejam agrupados em torno de três categorias, cada uma com duas subdivisões (dado o número limitado de objectivos que se pretende, não é de esperar que todos os organismos tenham objectivos em todas as subcategorias): (Quadro 5)

. Objectivos de Qualidade de serviço e impacto.
O aumento da qualidade de serviço deve ser um objectivo global centrado no utente, indo ao encontro das suas necessidades. Assim sendo, é natural que em primeiro lugar devam surgir os objectivos de melhoria do nível de serviço prestado aos cidadãos e às empresas. Contudo, não basta supor que se está a prestar um serviço de qualidade.

**TIPO DE OBJECTIVOS A CONSIDERAR**

| | Tipo de Objectivos | Exemplos ilustrativos |
|---|---|---|
| **Qualidade de serviço e impacto na sociedade** | Impacto na sociedade | - Taxa de mortalidade infantil<br>- Percentagem do IDE* no PIB Português |
| | Qualidade de serviço prestada | - Tempo médio para licenciamento de uma determinada actividade económica<br>- Tempo médio de espera para cirurgia no SNS** |
| **Produtividade e gestão da despesa** | "Produtividade" dos recursos afectos<br>- Recursos humanos<br>- Capital<br>- Despesa | - Número médio de processos judiciais encerrados por juiz num determinado período<br>- Número de cirurgias anuais efectuadas por bloco operatório do SNS<br>- M2/funcionário<br>- Consumo de energia eléctrica/funcionário |
| | Custo unitário | - Custo de Kwh de energia eléctrica |
| **Instrumentais** | | |
| **Motivação/gestão dos RH** | | - Taxa de absentismo<br>- Idade média do quadro da unidade orgânica |
| **Outros** | | - Prazo para conclusão de aplicação informática crítica<br>- Número de contribuintes com cadastro completo e actualizado |

* Investimento Directo Estrangeiro
** Serviço Nacional de Saúde

Quadro 5

A ambição deve ir mais além. É fundamental, pois, que os resultados de tal prestação sejam avaliados a nível do seu impacto na sociedade, que convém igualmente aferir, quer através de medidas de percepção (obtidas por meio de inquéritos a grupos alvo, etc.), quer através de indicadores de desempenho. No final, será este conjunto a ditar se este ou aquele organismo ( ou a Administração Pública no seu todo) está ou não a cumprir bem a sua missão.

. Objectivos de Produtividade e gestão da despesa.
O binómio custo-benefício é o «barómetro» da eficiência dos Organismos. A não racionalização de recursos e/ou o seu desperdício é sempre de combater. A este respeito, os objectivos poderão ser referentes, quer à produtividade dos recursos afectos, devendo ser, neste domínio, englobados os recursos humanos, o capital empregue e as despesas gerais, quer ao custo unitário de cada factor. Com esta divisão obtêm-se duas subcategorias mutuamente independentes, a primeira orientada ao controlo dos «consumos» e a segunda orientada à redução dos custos unitários desses mesmos «consumos».

. Objectivos Instrumentais.
Como forma de atingir os objectivos atrás enunciados, é necessário dar o devido relevo a factores críticos, cuja não consecução impede que sejam atingidos os objectivos principais desta reforma. Daí a sua natureza instrumental. A este nível, ressalta como elemento chave a motivação/gestão dos recursos humanos, mas é natural que outros objectivos instrumentais possam ser chamados à colação, nomeadamente no domínio da informatização.

2.2.3. Definição de objectivos das Unidades Orgânicas

Para definir os objectivos, haverá que começar por especificar «intenções de melhoria» em algumas das áreas mais significativas para a sua função (tendo por base o diagnóstico feito para a UO). Para cada intenção, há que identificar o indicador de base que permite medir o grau de concretização dessa intenção.

A título meramente exemplificativo, imagine-se que uma dada UO estipula como intenção de melhoria a «diminuição do número de reclamações dos seus utentes». Claro que, neste caso, somando todas as reclamações recebidas (por escrito, telefone, e-mail e presenciais) se teria um indicador do estado actual da situação (ponto de partida).

Admita-se, contudo, que as proporções relativas de cada tipo de reclamações são aproximadamente constantes (40% escritas, 20% telefónicas, 15% por e-mail e 25% presenciais). Então, é seguramente mais simples medir apenas um único tipo de reclamações (escritas, por exemplo), para se poder acompanhar a evolução do volume de reclamações e, consequentemente, do grau de melhoria que está a ser conseguido. Neste exemplo, o indicador de base é o «n.º de reclamações», mas, o indicador elementar seleccionado é o «n.º de reclamações escritas». Importa, claro está, saber que método é utilizado para medir o n.º de reclamações escritas» (diário, mensal, semanal, etc.) e respectivas fontes de informação, de modo que o indicador não dependa de factores menos exactos.

Dados aqueles passos, pode-se formular o objectivo (ou aspiração quantificada/resultado quantificado) face à situação de partida. O objectivo poderá ser, por exemplo, «Diminuir em 65% o n.º de reclamações dos utentes até 31 de Dezembro de 2005». Tal é equivalente a dizer que o indicador seleccionado (n.º de reclamações escritas/mês) deverá mostrar uma evolução (que deverá ser acompanhada) na mesma proporção, para que o objectivo se considere atingido no prazo estipulado.

É conveniente que no acto de verificação do cumprimento do objectivo definido, também seja analisado se os pressupostos, de que se partiu, se mantiveram (por exemplo, as proporções relativas de cada tipo de reclamação). Por outro lado, tratando-se de um processo de melhoria contínua, a próxima definição de um novo objectivo deve ter em conta as análises efectuadas.

Assim, grosso modo, o processo de fixação de objectivos e respectivos indicadores desenvolve-se em 5 passos (Quadro 6):

Passo 1 - Definir «intenções» de melhoria e indicadores de base associados.
Neste passo, tendo por base o diagnóstico feito para a UO, escolhem-se as principais intenções de melhoria e, para cada intenção, identifica-se o indicador de base que permite medir o grau de concretização dessa intenção.

Passo 2 - Seleccionar indicadores relevantes para a unidade em causa.
Caso os indicadores de base identificados no Passo 1 sejam de medição complexa ou morosa, convém procurar indicadores mais elementares que também possam aferir o grau de evolução da melhoria (no caso anterior, o n.º de reclamações escritas/mês).

## ABORDAGEM PROPOSTA PARA A DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS POR UNIDADE ORGÂNICA

| | Descrição | Fichas de suporte |
|---|---|---|
| 1. Definir "intenções" de melhoria e indicadores base associados | - Derivar dos FSs para a unidade orgânica em causa, quais as "intenções" de melhoria subjacentes e indicadores-base para a sua medição | - ___ |
| 2. Seleccionar indicadores relevantes para a unidade em causa | - Seleccionar os indicadores relevantes com base em critérios de (1) poder explicativo (peso na evolução dos indicadores-base) e (2) accionabilidade para a unidade orgânica em causa | - ___ |
| 3. Validar a consistência com indicadores definidos para nível superior (actividade só aplicada ao primeiro nível ministerial) | - Confrontar indicadores seleccionados com indicadores definidos a nível orgânico "superior" para a tipologia de atribuições da unidade orgânica em causa para averiguar consistência e ajustar caso necessário | - ___ |
| 4. Especificar em detalhe os indicadores a utilizar | - Concretizar para cada indicador a metodologia e frequência de cálculo e fontes de informação subjacentes | - Ficha 1.A. (*) Definição técnica dos indicadores de base |
| 5. Definir aspiração de melhoria face à situação de partida | - Quantificar indicadores seleccionados para a situação de partida e definir aspiração para cada um deles à luz das "intenções" definidas no passo 1 | - Ficha 1.B. (*) Definição de objectivos por unidade orgânica |

Metodologia a aplicar individualmente por Unidade Orgânica, segundo uma lógica hierárquica (i.e., dos níveis superiores para os níveis inferiores)

* Em anexo

Quadro 6

No Anexo I, apresenta-se no Quadro A.1 um exemplo mais complexo para o Ministério da Saúde, em que são identificados alguns indicadores de base de entre os quais o «custo médio por utilizador das unidades primárias» e, no Quadro A.2 mostra-se como este indicador de base se pode desdobrar (em árvore) noutros indicadores mais elementares. [3]

Passo 3 - Validar a consistência com os indicadores definidos para nível superior.
Neste passo procura-se a consistência e a coerência entre níveis hierárquicos adjacentes (Quadro A0 - Anexo 1).

Passo 4 - Especificar em detalhe os indicadores a utilizar.
Uma vez que se pretende medir de forma recorrente a evolução dos referidos indicadores e que se pretende que variações no indicador sejam totalmente resultantes de melhorias ou reduções de performance, e não de metodologias de cálculo diferentes, torna-se necessário, nesta fase, para cada um dos indicadores definir de forma precisa o método de cálculo e as fontes da informação necessária para o referido cálculo. Este aspecto é importante, uma vez que, caso contrário, o sistema não é transparente ou passa a depender de interpretações (que podem ir variando ao longo do tempo). Apesar de nunca ser possível eliminar totalmente a ambiguidade, esta especificação deverá representar um contributo importante para esse efeito, como se pode depreender da Ficha 1.A - Anexo 2, cujas características essenciais se mostram no Quadro 7.

Passo 5 - Definir aspiração de melhoria relativamente à situação de partida.
Definida a intenção e o indicador que irá medir o seu grau de concretização, pode fixar-se o Objectivo. No caso simples das reclamações, o objectivo foi «Diminuir o n.º de reclamações dos utentes em 65% até ao final de 2005» e o indicador escolhido para «medir» o seu grau de concretização foi o «número de reclamações escritas/mês» que, caso diminua em 65% no prazo estipulado, indicará que o objectivo foi atingido.

No Quadro A.3 (Anexo 1) dá-se um hipotético exemplo para o Ministério da Saúde para o horizonte 2003-2006.

**DEFINIÇÃO TÉCNICA DOS INDICADORES-CHAVE DE DESEMPENHO (ICDs)**

| | | |
|---|---|---|
| Ministério/organismo: | Designação da Unidade: | |
| **Indicador** (descrição): | | |
| Algoritmo de cálculo: | | |
| Objectivos: | | |
| Fontes de informação: | | Responsável |
| Data de início de medição: | Frequência de medição: | Unidade responsável pela medição: |

Quadro 7

No Quadro 8, apresentam-se as características essenciais de uma ficha-tipo de síntese de objectivos e respectivos indicadores [4] (Ficha 1.B - Anexo 2). Note-se que uma vez definidos os indicadores a utilizar para medir o grau de realização de um dado objectivo, pode, a partir daí, falar-se indistintamente (e por simplicidade) em «indicadores» ou «objectivos fixados».

Convém, ainda, referir que na maior parte dos casos o processo de fixação de objectivos e respectivos indicadores não é tão complexo como o exemplo mencionado para o Ministério da Saúde. Certo e seguro, porém, é que ao fixar os objectivos deve atender-se aos critérios enunciados no item 2.2.1. e jamais ficar pelas intenções.

## DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS POR UNIDADE ORGÂNICA

Descrição da unidade

Ministério/organismo: _____ Designação da Unidade: _____

Indicadores/objectivos para a unidade

| | Indicadores | Valor actual | Valor objectivo |
|---|---|---|---|
| Qualidade de serviço e impacto na sociedade | 1 _____ | | |
| | 2 _____ | | |
| Produtividade e gestão da despesa | 3 _____ | | |
| | 4 _____ | | |
| Motivação/ gestão dos RHs | 5 _____ | | |
| Outros | (...) | | |

Quadro 8

Dão-se, em seguida, alguns exemplos de intenções que não servem como objectivos e de possíveis objectivos estipulados de acordo com os critérios atrás indicados.

2.2.4. Exemplos de intenções e objectivos

Para apoio aos Ministérios e respectivas Unidades Orgânicas no processo de definição dos seus objectivos (e dos objectivos individuais dos seus colaboradores) apresentam-se a seguir alguns Exemplos e Contra-Exemplos de objectivos estratégicos. Os Contra-Exemplos apresentados ilustram alguns erros frequentes na definição de objectivos a esta escala, em que muitas vezes são confundidos com uma definição de intenções.

No âmbito da Qualidade de serviço e impacto
Intenções
- Simplificar o processo de constituição de Sociedade;
- Diminuir o prazo máximo de pagamento das prestações sociais;
- Reduzir as filas de espera dos Hospitais;
- Aumentar a satisfação dos utentes;
- Aumentar a disponibilidade e acessibilidade dos serviços públicos;
- Diminuir a fraude e evasão fiscal;
- Desburocratizar os serviços públicos.

Objectivos (Quantificação dos indicadores de base num prazo pré-fixado)
- Diminuir para x dias o prazo máximo de pagamento de uma prestação social até 00/00/0000;
- Diminuir para x dias o prazo máximo de constituição de uma sociedade, até 00/00/0000;
- Reduzir em x% as filas de espera das intervenções cirúrgicas, até 00/00/000;
- Aumentar em x% o número de consultas médicas realizadas diariamente em Portugal até 00/00/0000;
- Diminuir o número de reclamações em x%, até 00/00/0000;
- Aumentar em x% o volume de receita proveniente da detecção de casos de fraude e evasão fiscal até 00/00/0000;
- Diminuir para x meses o prazo máximo de trânsito em julgado dos processos judiciais, até 00/00/0000;
- Aumentar em x% o número médio de casos resolvidos no primeiro contacto com os serviços, até 00/00/0000.

No âmbito da Gestão da despesa e Produtividade
Intenções
- Diminuir a despesa pública;
- Diminuir os níveis de absentismo;
- Aumentar os níveis de produtividade;
- Simplificar os processos.

Objectivos (Quantificação dos indicadores de base num prazo pré-fixado)
- Reduzir em x% as despesas de administração de RH, até 00/00/0000;
- Reduzir em x% as despesas de operação e manutenção evolutiva dos sistemas de informação, até 00/00/0000;
- Reduzir em x% as despesas de telecomunicações, até 00/00/0000;
- Reduzir em x% os níveis de absentismo, até 00/00/0000;
- Reduzir em x% o preço médio de aquisição dos produtos das categorias x, y, z, até 00/00/0000;
- Aumentar em x% o número médio de funcionários por chefia até 00/00/0000;
- Aumentar em x% o número médio diário de consultas por médico, até 00/00/0000;
- Aumentar em x% o número de casos resolvidos pela equipa em menos de 24 horas, até 00/00/0000.

No âmbito da Valorização e Motivação dos Recursos Humanos
Intenções
- Aumentar a motivação dos funcionários;
- Aumentar a qualidade da formação;
- Aumentar a qualidade e intensidade da comunicação;
- Aumentar o nível de responsabilização dos funcionários.

Objectivos (Quantificação dos indicadores de base num prazo pré-fixado)
- Realização de um mínimo de x questionários de satisfação aos empregados, por ano;
- Obter um nível de satisfação dos empregados superior a x% em todos os inquéritos de satisfação realizados;
- Diminuir para x% os lugares vagos em cargo estratégicos;
- Aumentar a ocupação de lugares vagos nos quadros para x%;
- Diminuir em x% o volume de trabalho extraordinário realizado actualmente por empregado;
- Aumentar em x% a taxa de realização de acções de formação planeadas;
- Aumentar em x% o número médio de horas gastas anualmente em formação, por empregado;
- Alcançar uma taxa de x% de realização de acções de comunicação interna, face às planeadas;
- Obter 100% de avaliações realizadas em tempo durante o ano.

2.3. Revisão das atribuições e Orgânica do Estado e da Administração Pública

Esta segunda área de actuação operacional corresponde à revisão das funções e orgânica, tanto do Estado como da Administração Pública. Dada a complexidade e a vastidão inerente a esta área de intervenção, a abordagem proposta passa por reconhecer a existência de duas etapas sequenciais:
. Em primeiro lugar, definir quais as funções que deverão ser revistas, quer com o intuito de as externalizar ou descontinuar, quer de as concentrar ou de as descentralizar.
. Em segundo lugar, sobre o produto final da fase anterior, proceder ao desenho do novo organigrama de cada Ministério. Desta forma garante-se que a definição da nova orgânica já incorpora as eventuais mudanças de contorno, bem como de localização (concentração ou descentralização) das funções a desempenhar pela Administração Pública.

2.3.1. Revisão das atribuições e funções dos Ministérios/Unidades Orgânicas

No que se refere à revisão das funções dos organismos públicos, propõe-se uma abordagem em três etapas sequenciais: (Quadro 9)

**ABORDAGEM PROPOSTA PARA A IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE EXTERNALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E (DES)CENTRALIZAÇÃO**

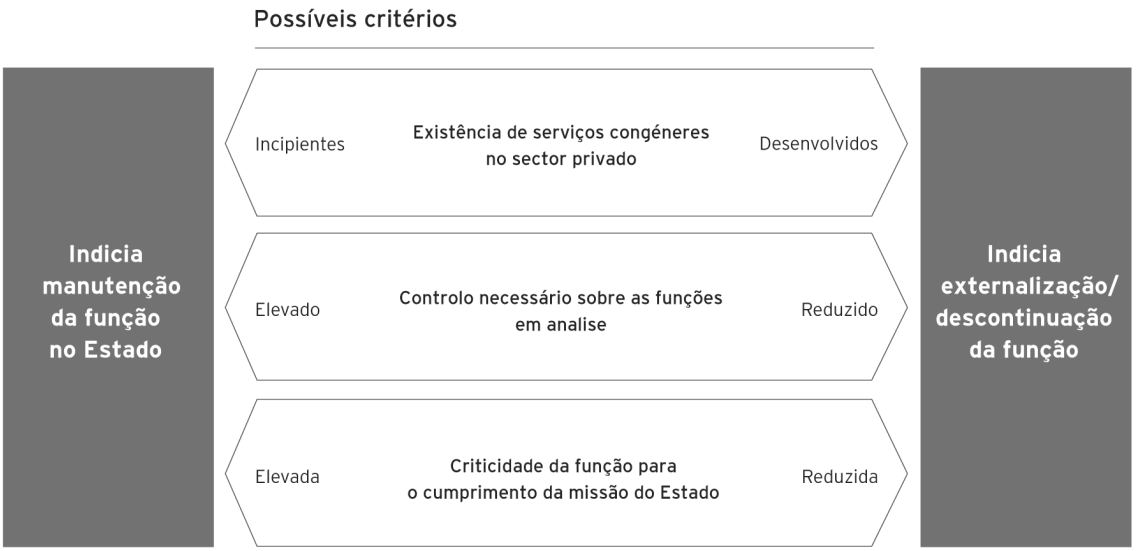
| | Descrição |
|---|---|
| 1. Análise das Funções e Serviços | Analisar as funções e serviços do Ministério à luz de critérios de externalização, concentração e (des)centralização |
| 2. Selecção de funções a externalizar, concentrar ou (des)centralizar | Listar oportunidades de externalização, concentração e (des)centralização em função da análise anterior e em confronto com proposta base da DGAP* |
| 3. Proposta de actuação para as funções identificadas | Explicitar modelo de externalização ou descontinuação, concentração e (des)centralização a adoptar para cada um dos serviços identificados |

* No que se refere às secretarias gerais

Quadro 9

Etapa 1 - Análise das Funções, Serviços e Actividades. Partindo do diagnóstico referido em 2.1., cada UO deverá analisar as respectivas funções, serviços e actividades submetendo cada uma delas aos critérios avançados para, respectivamente, identificar funções a externalizar/descontinuar, concentrar ou centralizar/descentralizar. (Quadros 10 a 12)

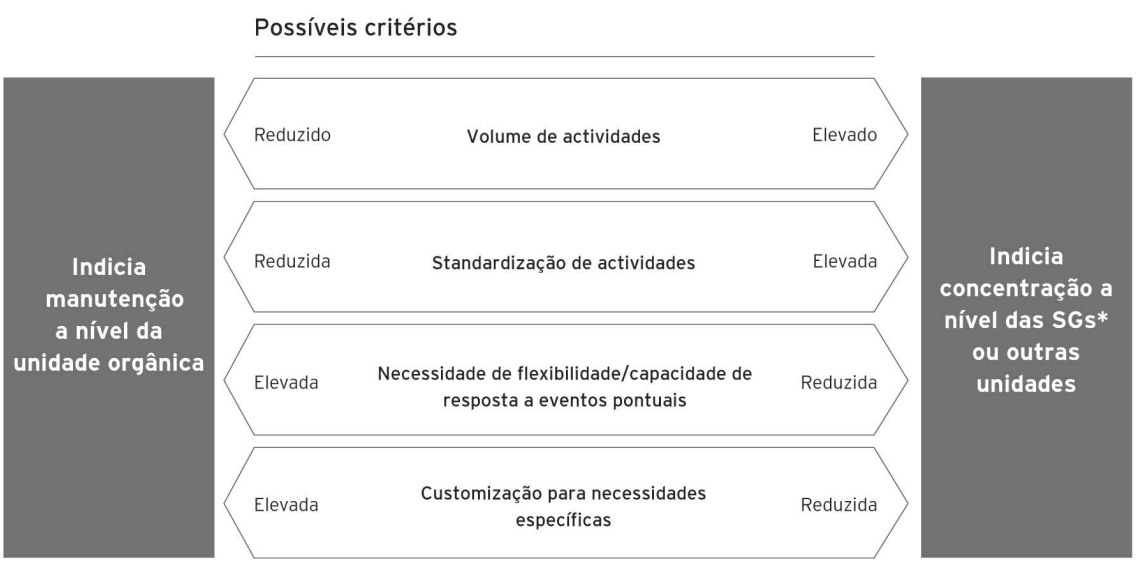
## CRITÉRIOS A CONSIDERAR PARA A IDENTIFICAÇÃO DE FUNÇÕES A EXTERNALIZAR/DESCONTINUAR




Quadro 10

Este exercício não é matemático, pois, na realidade, cada Ministério, cada Direcção-Geral, cada Instituto, cada Direcção de Serviços, etc., tem as suas especifidades, pelo que se opta por ilustrar alguns dos critérios que tipicamente influenciam as decisões de externalização, de concentração e de descentralização para que cada UO, à luz destes critérios, possa debater as principais oportunidades eventualmente existentes. Como contributo para a reflexão, em concreto na discussão de possíveis funções a concentrar, é importante ressaltar o papel das Secretarias Gerais de cada Ministério, cujo desenho se encontra em revisão e que são «alvos naturais» para a concentração de actividades transversais às UO dentro de cada Ministério e que, neste momento, possam estar duplicadas ou repartidas.

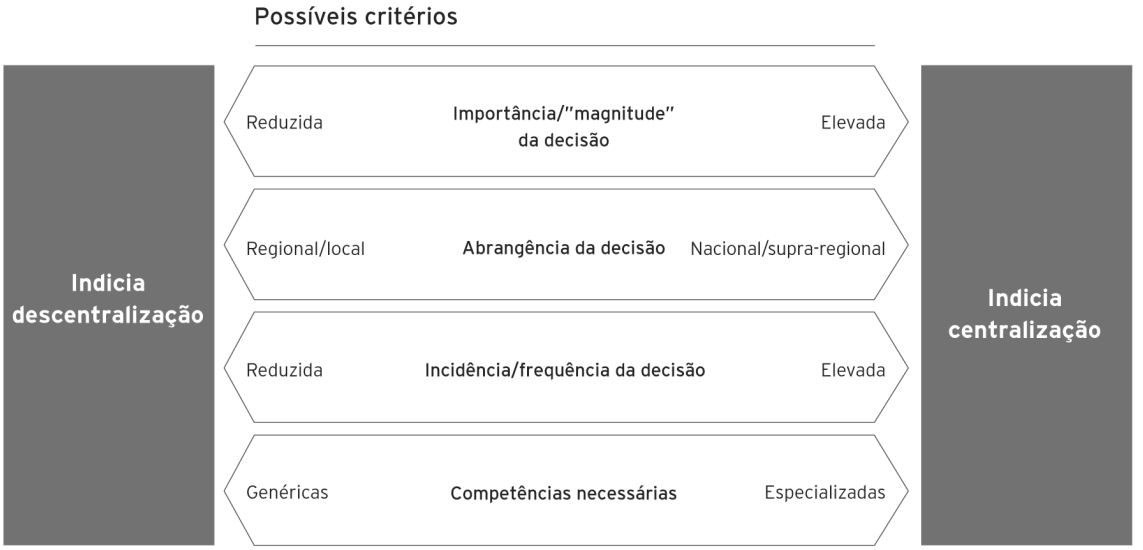
## CRITÉRIOS A CONSIDERAR PARA A IDENTIFICAÇÃO DE FUNÇÕES A CONCENTRAR




* Secretarias Gerais

Quadro 11

## CRITÉRIOS A CONSIDERAR PARA A IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES




Quadro 12

Etapa 2 - Selecção de funções com potencial para externalizar, concentrar ou descentralizar. Com a reflexão da etapa anterior, haveria que identificar, nesta segunda etapa, quais as funções que cada UO se proporia modificar. (Quadro 13 e Ficha 2.1.A- Anexo 2)

## SÍNTESE DE OPORTUNIDADES DE EXTERNALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E (DES)CENTRALIZAÇÃO DE FUNÇÕES

Ministério/organismo: _____

| Tipo de actuação | Função/Serviço | RHs afectos | Responsável | Data |
|---|---|---|---|---|
| A externalizar/ descontinuar | . —<br>. —<br>. (...) | | . —<br>. —<br>. (...) | |
| A concentrar | . —<br>. —<br>. (...) | | . —<br>. —<br>. (...) | |
| A (des)centralizar | . —<br>. —<br>. (...) | | . —<br>. —<br>. (...) | |

Quadro 13

Com o objectivo de garantir que todas as oportunidades são consideradas, esta lista teria necessariamente de ser confrontada com as propostas elaboradas pela Inspecção-Geral de Finanças ou pela Direcção-Geral da Administração Pública, neste mesmo domínio.

Etapa 3 - Proposta de actuação para as funções identificadas. Uma vez identificadas as funções/serviços a prestar, que cada unidade orgânica propõe como susceptíveis de ser externalizados, concentrados ou (des)centralizados, no quadro

da revisão das funções do Estado e da Administração Pública, torna-se necessário concretizar essa pretensão, em propostas de actuação sob forma de Ficha, tantas quantas as iniciativas a desenvolver. Cada uma dessas fichas deve estar os seguintes elementos:
(i) principais características da oportunidade;
(iii) identificação do responsável do Ministério Ministério pela sua formulação/implementação;
(iv) previsão do tempo necessário para a realização da proposta definitiva (Ficha 2.1.B - Anexo 2)

No caso das funções/serviços a externalizar, as fichas devem ainda conter a indicação do modelo proposto para concretização desse objectivo, designadamente emprezarialização, parcerias público-privado e *outsourcing.* A decisão sobre o modelo de externalização a adoptar deve ser perspectivada em função, por um lado, do nível de controlo que será necessário manter sobre a posterior gestão operacional e, por outro, em função da competitividade existente, no sector privado, nas matérias em causa. (Quadro 14)

**POSSÍVEIS MODELOS DE EXTERNALIZAÇÃO DE FUNÇÕES**

| | Descrição sumária | Prestador do serviço | Exemplos |
|---|---|---|---|
| EMPRESARIA-LIZAÇÃO | - Constituição de Sociedade Anónima com 100% de capitais públicos, possibilitando a instituição de uma lógica de gestão "privada" (i.e., celebração de contratos individuais com quadros de reconhecida experiência na área) | Detido a 100% pelo Estado | - Constituição dos hospitais, SA |
| PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | - Contratação de uma entidade privada pelo Estado para gerir uma instituição pública (contratos de gestão) ou implementar um projecto financiado pelo Estado e gerir as operações, com manutenção de um determinado grau de controlo e partilha de riscos com a entidade privada | **Nível de controlo sobre a gestão operacional** | - Contrato de gestão no hospital Amadora-Sintra<br>- Novos hospitais a lançar (PPPs) |
| OUTSOURCING* / PRIVATIZAÇÃO TOTAL | - Externalização total de recursos e consequentemente da gestão para agentes privados com posterior aquisição do serviço por parte do Estado | Detido a 0% pelo Estado | - Outsourcing de contratos para serviços acessórios dos hospitais (catering, limpeza, gestão de resíduos, etc.) |

Decisão sobre o modelo de externalização a aplicar a um serviço do Estado deverá ter em conta o grau de controlo que será necessário manter sobre a unidade (em função da sua criticidade) e o nível de competitividade existente no sector privado

Mero regulador

* Incluindo o outplacement em simultâneo para os RHs em causa

Quadro 14

2.3.2. Revisão da Orgânica da Administração Pública.

A revisão dos modelos orgânicos é, em princípio, aplicável a todos os Ministérios e respectivas UO, sempre que se identifique que as estruturas actuais não estão alinhadas com as missões específicas de cada um ou, até, com os grandes princípios da Reforma.

No âmbito do novo quadro legal para a organização administrativa do Estado, estão contempladas algumas orientações que devem ser consideradas na revisão das estruturas orgânicas, designadamente a simplificação das formalidades legais relativas à criação e alteração das estruturas dos serviços. Neste contexto, as principais actividades a desenvolver são:
. Diagnóstico rigoroso sobre os actuais constrangimentos e oportunidades de melhoria no âmbito das estruturas organizacionais existentes;
. Clarificação da missão e das funções da UO em análise, considerando o levantamento de funções e as definições deste decorrentes, nesta matéria.

Pode ser útil para a prossecução dos objectivos supra-mencionados, a reflexão sobre algumas questões, tais como:
. Será a estrutura orgânica actual a mais adequada ao cumprimento da missão do organismo (UO)?
. Quais os principais constrangimentos da estrutura actual?
. Quais as orientações estratégicas existentes, respeitantes à redefinição de estruturas orgânicas?
. Quais as diferentes áreas funcionais existentes?
. Quais as funções que irão ser eliminadas e externalizadas?
. Qual o impacto e externalização de funções na actual estrutura orgânica?
. Qual o impacto das alterações da estrutura orgânica, na afectação interna de recursos humanos?

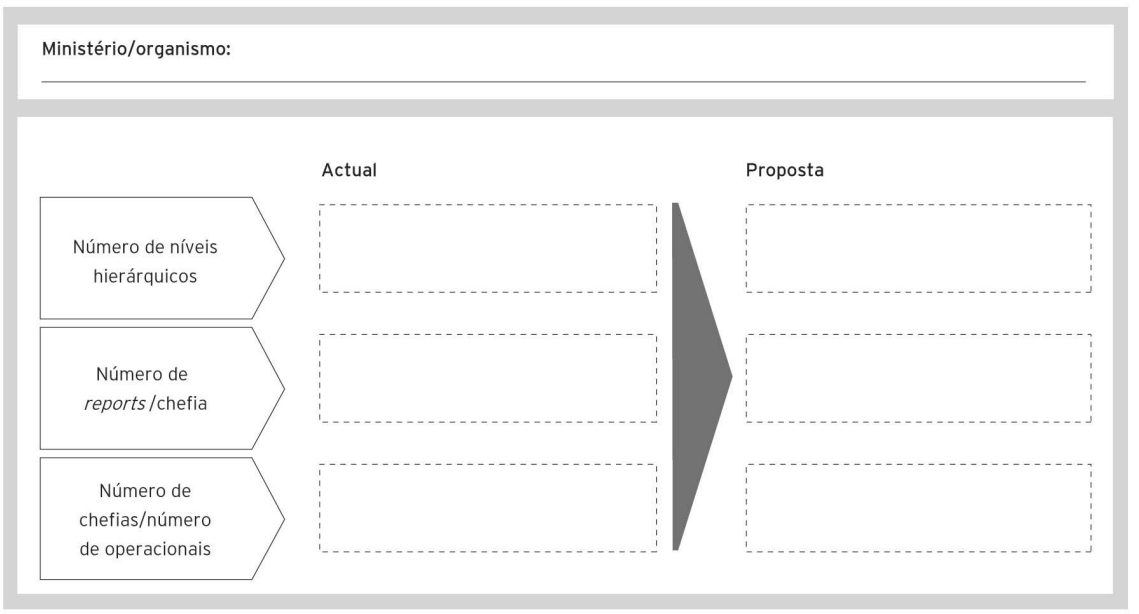
Uma vez esquiçada a nova estrutura orgânica gizada na sequência da reflexão anterior, importa submetê-la a critérios de:
(i) alinhamento organizativo com a função/objectivos da UO;
(ii) simplificação da cadeia hierárquica.

No que se refere ao alinhamento organizativo com as funções/objectivos, este não é um exercício que possua contornos de natureza determinística, constituindo, de facto, um exercício que se encontra fundamentado na avaliação crítica da macro-organização de cada Ministério, Direcção-Geral e Instituto.

Reconhecendo que «cada caso é um caso» optou-se por tipificar a natureza de modelos organizativos típicos e suas implicações práticas, juntamente com uma breve perspectiva sobre a sua aplicabilidade, para que, à luz destes, se possa proceder a uma reflexão sobre a orgânica em questão, e por acréscimo, se identifiquem possíveis oportunidades de reestruturação.

Por fim, e no que se refere ao segundo critério - simplificação da cadeia hierárquica -, haverá que proceder à quantificação de um conjunto de indicadores fundamentais que explicitem a evolução preconizada a nível do número de níveis hierárquicos e chefias intermédias. (Quadro 15)
Este conjunto de indicadores constitui a base para aferição do «mérito» da nova orgânica no que se refere ao seu grau de «achatamento» e simplificação.

**SÍNTESE DE INDICADORES GLOBAIS DE "SIMPLIFICAÇÃO" HIERÁRQUICA**



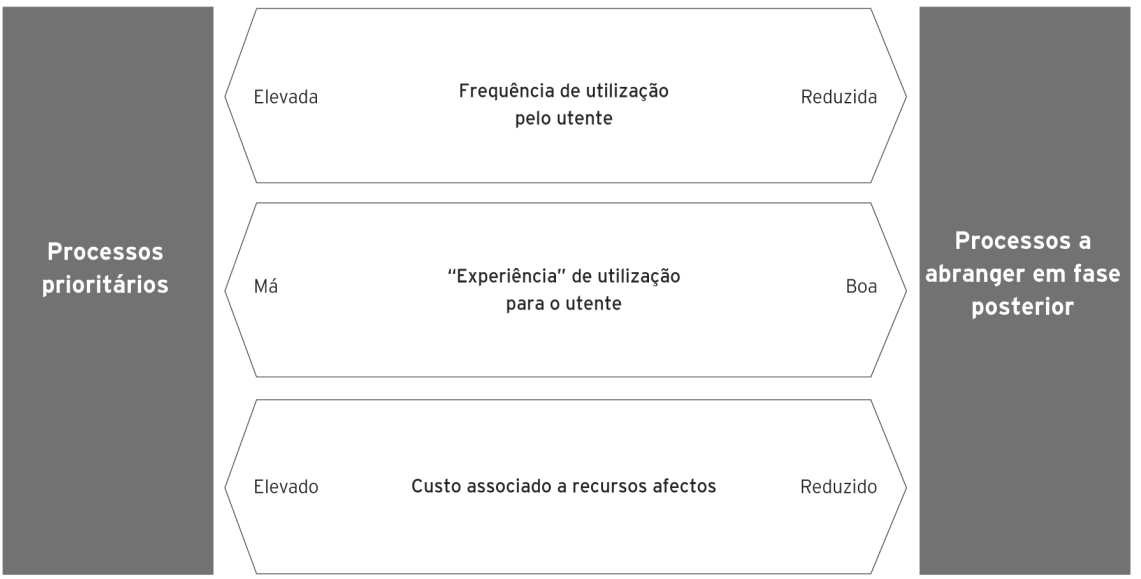

Quadro 15

2.4. Melhoria da Qualidade dos Serviços prestados

Dada a complexidade inerente à presente área de actuação operacional e segundo uma lógica de concentração de esforços nos aspectos essenciais para cada Ministério, deve-se privilegiar a identificação de oportunidades de melhoria/redesenho para um conjunto de processos de elevada criticidade para o utente. Neste sentido, preconiza-se uma abordagem com a seguinte sequência:

1º - Definir o universo dos processos prioritários para o esforço de melhoria. Começa por identificar-se, antes do mais, quais os processos/actividades directamente associados à prestação de serviços pela UO, que deverão ser considerados prioritários. Para tal, aplicam-se aos diferentes processos os critérios referidos no Quadro 16.

## CRITÉRIOS A CONSIDERAR PARA A PRIORITIZAÇÃO DE PROCESSOS ASSOCIADOS AO UTENTE




Quadro 16

Em concreto, o tipo de critérios a utilizar encontra-se estruturado sob duas vertentes fundamentais:
. Impacto para o cidadão/empresa, materializado na frequência e «qualidade» da experiência de utilização;
. Impacto para a Administração Pública, no que respeita aos custos decorrentes dos recursos afectos (RHs e sistemas) a cada um desses processos.

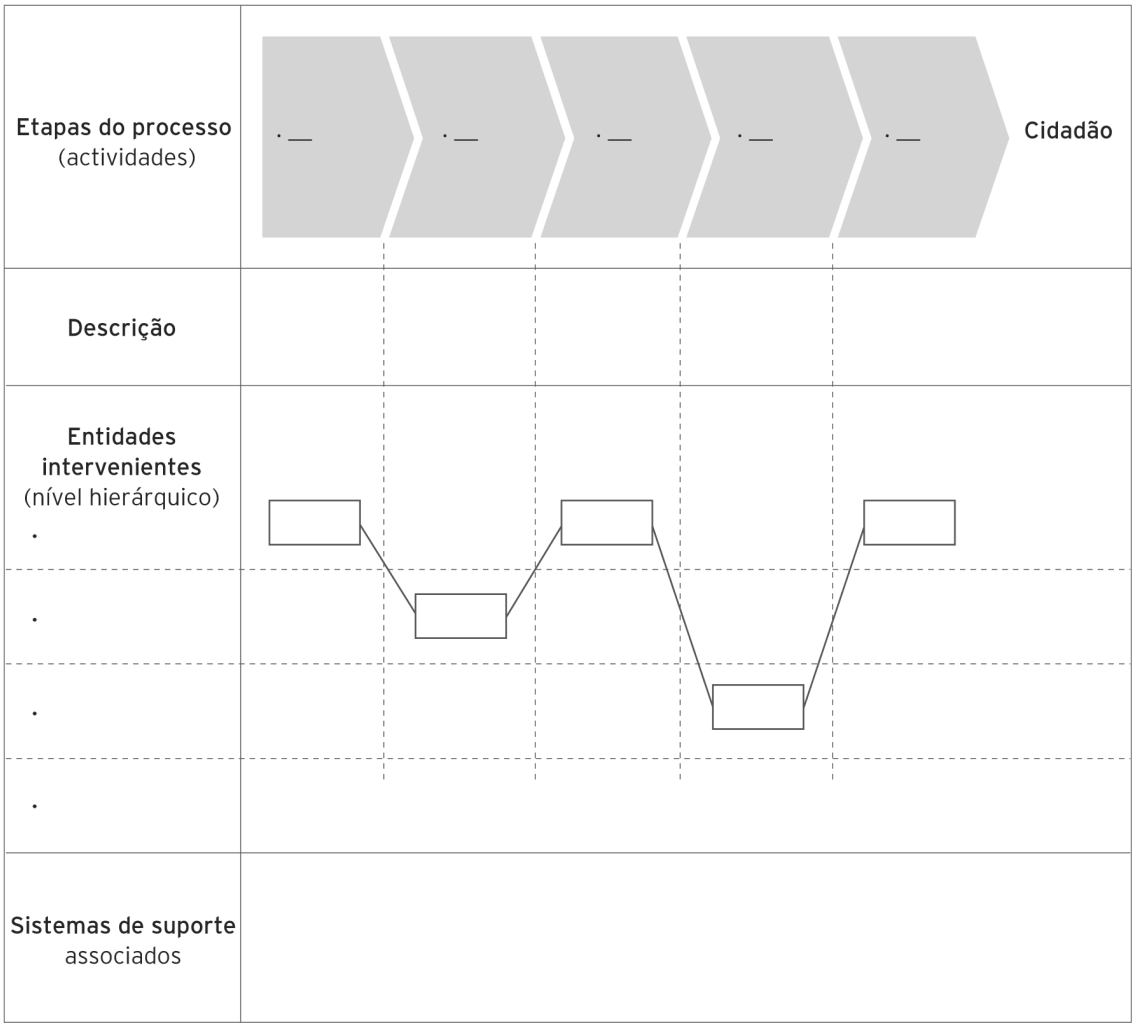
2º - Identificar parâmetros de medição de desempenho. Em linha com o desiderato inerente à presente área de actuação (melhoria da qualidade dos serviços prestados), pretende-se, seleccionar os parâmetros que descrevam, de forma adequada, as dimensões fundamentais do desempenho actual e explicitem a aspiração de melhoria associada a cada um dos processos em análise. Esta reflexão deverá ser orientada de acordo com as vertentes de prioritização anteriormente referidas. Com o objectivo de caracterização da actual situação/aspiração subjacente, ilustra-se de seguida um possível conjunto de parâmetros a considerar:
Ao nível da qualidade de serviço prestada
. Tempo médio de execução do serviço;
. Incidência de erros de execução;
. Número de interacções necessárias pelo utente.
Ao nível de eficiência/produtividade
. Número de Recursos Humanos afectos/número de «serviços» concluídos no período;
. Custo associado a sistemas de suporte/número de «serviços» concluídos no período.

3º - Identificar e caracterizar oportunidade de redesenho. Para facilitar a identificação e caracterização das oportunidades concretas de redesenho para os processos em análise, deverá proceder-se ao mapeamento destes processos, que deverá incluir uma adequada descrição das etapas, actividades, intervenientes e sistemas de suporte que lhe estão associados. (Quadro 17 e Ficha 3.A - Anexo 2)

A identificação de oportunidades de melhoria deverá ter como base de reflexão um conjunto de boas práticas de desenho de um processo que sumariamente se descrevem de seguida: (Quadro 18)

. Simplificação do processo. Análise crítica de valor acrescentado a cada etapa do processo, com vista à eliminação de etapas não essenciais/acessórias à «prestação» do serviço;

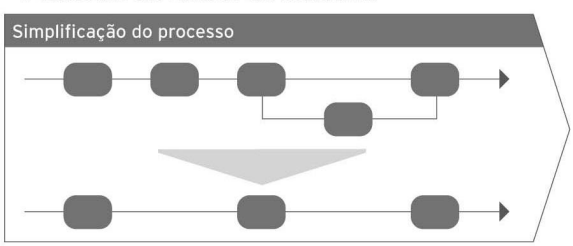
## FICHA – MAPEAMENTO DE PROCESSOS CRÍTICOS

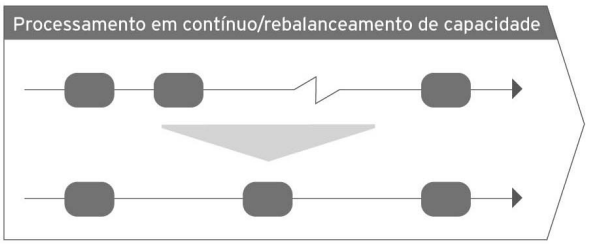



Quadro 17

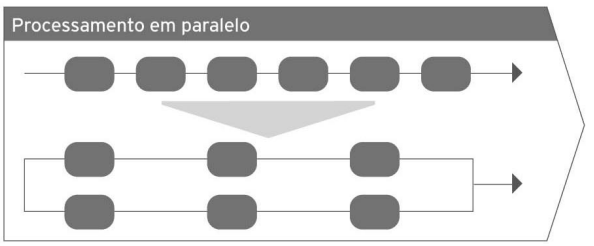
. Processamento em contínuo/rebalanceamento de capacidade. Adequação de cargas e recursos para evitar acumulação de trabalho em determinadas etapas;
. Processamento em paralelo. Organização de tarefas em «paralelo» para optimização da utilização de recursos, limitando eventuais constrangimentos em determinadas etapas do processo;
. Simplificação de tarefas associadas a cada etapa. Racionalização dos actuais procedimentos com vista ao aumento da rapidez de conclusão de cada etapa;

## ALAVANCAS A APLICAR SISTEMATICAMENTE AOS PROCESSOS IDENTIFICADOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES

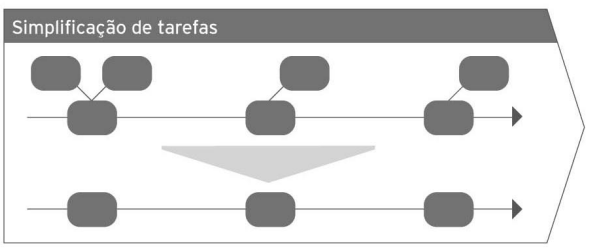
| Possíveis alavancas de melhoria | Descrição |
|---|---|
| Simplificação do processo  | - Eliminação de etapas com reduzido valor acrescentado, cuja execução é responsável pela deterioração do tempo médio de conclusão do processo como um todo |



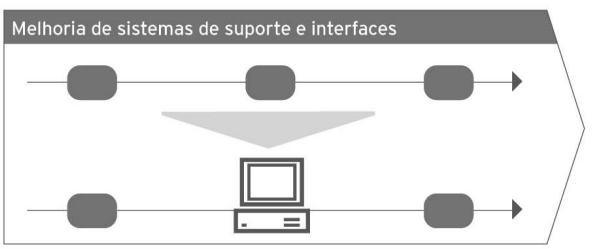

- Rebalanceamento de cargas e recursos para evitar acumulação de trabalho em determinadas fases (eliminação de "engarrafamentos")




- Maximização de utilização de uma lógica de organização de tarefas "em paralelo", optimizando utilização de recursos e limitando eventuais constrangimentos em determinadas etapas do processo




- Simplificação de procedimentos existentes em cada etapa do processo, por forma a aumentar rapidez de conclusão em cada uma destas etapas




- Automatização de tarefas padronizadas e recorrentes (melhor suporte do processo em SI), com implicação directa no aumento na eficiência e eficácia intrínseca do processo como um todo

- Agilização da articulação com entidades externas e/ou internas via recurso a soluções baseadas em sistemas de informação

Quadro 18

. Melhoria de sistemas de suporte e interfaces. Automatização de tarefas padronizadas e recorrentes e de interfaces com entidades externa e internas.

A explicitação das distintas iniciativas de redesenho identificadas, articulada com a aplicação sistemática dos princípios de desenho atrás descritos, deverá incluir um conjunto mínimo de informação, nomeadamente (i) o número de intervenientes e recursos humanos abrangidos, (ii) uma descrição sumária da oportunidade e (iii) a aspiração de melhoria que lhe está subjacente. Este conjunto de informação serve o propósito de suportar uma posterior avaliação do mérito intrínseco e o lançamento efectivo e consertado dos distintos projectos de melhoria de processos. (Quadro 19 e Ficha 3.B - Anexo 2)

## EXPLICITAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE REDESENHO

Ministério/organismo: _____

Objectivos

| Entidades envolvidas: | Total de RHs | Parâmetros de desempenho: | Actual | Aspiração |
|---|---|---|---|---|
| . _____ | – | . _____ | – | – |
| . _____ | – | . _____ | – | – |
| . _____ | – | . _____ | – | – |

Síntese de oportunidades de melhoria:

Entidades responsáveis pela proposta de redesenho:

Data limite de conclusão:

_____ /_____ / 2004

Quadro 19

4º Derivar implicações a nível do enquadramento regulamentar e sistemas de suporte. Uma vez identificadas as propostas de melhoria/redesenho, a sua implementação no terreno pode exigir uma eventual reformulação do quadro regulamentar que rege cada um dos processos/procedimentos sobre os quais se vai actuar. Esta reformulação poderá implicar, também, uma redefinição dos sistemas de suporte que lhes estão associados.

2.5. Revitalização do Programa de Formação e Valorização para a Administração Pública

A definição pelos Ministérios de estratégias de formação para os seus recursos humanos tem como objectivo o seu desenvolvimento, valorização e qualificação, o aumento da sua produtividade e, sobretudo, o aumento da sua motivação. Adicionalmente, como já anteriormente referido, a formação constitui um pilar fundamental para catalisar e assegurar o sucesso do presente esforço de Reforma da Administração Pública.

Estes objectivos serão alcançados se as estratégias de formação a definir potenciarem um alinhamento entre as competências individuais e as efectivas necessidades para o desempenho das funções a que estão afectos.

Não é objectivo deste Texto de Apoio dar orientações sobre programas de formação específica relativos às múltiplas necessidades de formação e valorização das diferentes categorias de funcionários da Administração Pública.

Contudo, é necessário ter presente que a boa condução das iniciativas de Reforma que serão levadas a cabo no âmbito de cada UO nos vários Ministérios, requer níveis de competência adequados e exigentes, quer para os quadros dirigentes, quer para o exercício de funções resultantes de novas metodologias de trabalho, ou ainda para as necessidades de requalificação dos funcionários que venham a ser chamados ao exercício de novas funções.

Neste sentido, sublinha-se a prioridade que deverá ser conferida à definição de perfis de competência aos vários níveis funcionais e, por maioria de razão, às chefias, enquanto responsáveis pelos processos de Reforma nas unidades que dirigem, bem como pela definição de planos de formação específicos das equipas que coordenam.

---

[1] Metas e objectivos (quantificados) são termos intercambiáveis.
[2] Claro que uma UO de nível hierárquico superior pode e deve definir objectivos que impactem em mais do que uma UO de nível hierárquico inferior.
[3] Note-se que é expectável que na vasta maioria dos casos não haja uma complexidade como a do Quadro A.2.
[4] Claro que para alcançar as melhorias que o objectivo estipula é necessário levar a cabo diversas iniciativas ou projectos que promovam aquele desiderato. Nesta óptica os valores do indicador seleccionado acabam por reflectir também o sucesso ou insucesso das iniciativas levadas a cabo.

3. MODELO DE ACOMPANHAMENTO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O sucesso na concretização dos ambiciosos objectivos subjacentes ao Programa de Reforma da Administração Pública depende, em boa medida, da existência de estruturas e mecanismos eficazes para o acompanhamento do seu estado de avanço. Desta forma, no presente capítulo procura-se sistematizar os aspectos práticos associadas à concretização, em cada Ministério, das distintas Áreas de Actuação Operacional. A este respeito, o presente capítulo encontra-se estruturado em três partes:

. Estruturas formais de acompanhamento da Reforma;
. Mecanismos de acompanhamento e controlo da Reforma;
. Calendarização preconizada para os primeiros seis meses de execução do Programa de Reforma.

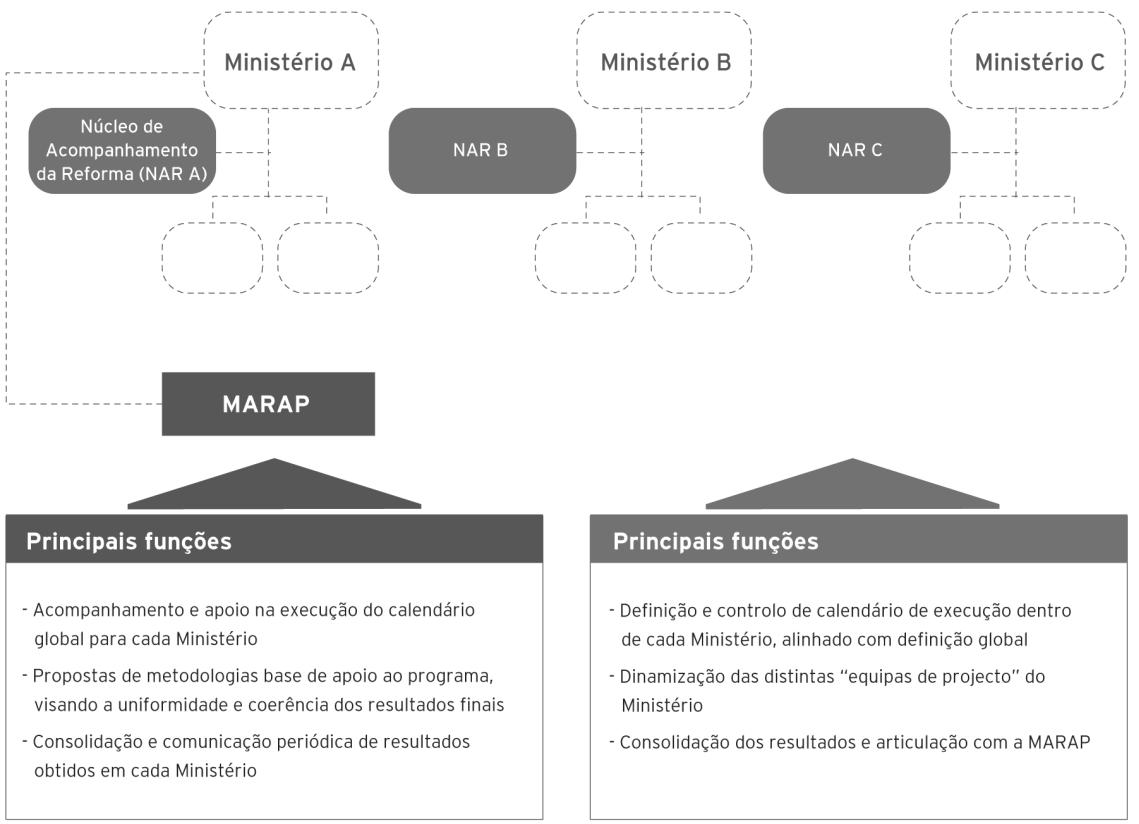
3.1. Estruturas formais de acompanhamento da Reforma

No âmbito do acompanhamento da Reforma da Administração Pública, destacam-se dois intervenientes principais, cujos papéis, ainda que distintos, são contudo complementares. (Quadro 20)

. A Missão de Acompanhamento da Reforma da Administração Pública (MARAP), enquanto elemento responsável pelo acompanhamento transversal da execução da Reforma, promove o cumprimento das principais linhas de orientação e o alinhamento na execução das diversas áreas de intervenção transversais para a totalidade dos Ministérios.
. Os Núcleos de Acompanhamento da Reforma (NAR), a nível de cada Ministério, sob dependência hierárquica do respectivo Ministro e com uma articulação funcional com a MARAP, têm como objectivo a dinamização e execução consistente dos diversos objectivos do Programa de Reforma para cada um dos Ministérios, em linha com as orientações de carácter transversal fornecidas pela MARAP.

Neste contexto, os intervenientes mencionados deverão assegurar as responsabilidades que se descrevem subsequentemente.

**TIPOLOGIA DE FUNÇÕES PARA CADA UM DOS INTERVENIENTES CHAVE NO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA DE REFORMA**




Quadro 20

Missão de Acompanhamento da Reforma da Administração Pública (MARAP)
A MARAP irá «acompanhar o desenvolvimento das várias etapas da Reforma da Administração Pública no cumprimento das linhas de orientação definidas pelo Governo.»

Neste contexto, a MARAP procurará assegurar o acompanhamento sistemático do modo como se vão executando as diferentes iniciativas, garantindo o aperfeiçoamento das soluções encontradas e a coerência dos resultados que se pretendem atingir com esta Reforma estrutural.

Enquanto Missão de Acompanhamento da Reforma da Administração Pública, a MARAP procurará fornecer as orientações necessárias ao seu avanço célere, homogéneo e integrado, e assegurar a implementação dos necessários mecanismos de avaliação e controlo.

Em suma, a MARAP tem como principais responsabilidades as seguintes:

. Identificar iniciativas (projectos) a desenvolver e respectivo calendário global de execução;
. Identificar e difundir metodologias que constituirão a base de apoio à concretização do Programa;
. Apoiar e dinamizar a execução do Programa a nível de cada Ministério;
. Monitorizar e comunicar o estado de avanço global da Reforma, mediante o acompanhamento periódico dos resultados alcançados pelos vários Ministérios.

Núcleos de Acompanhamento da Reforma (NAR)
Os NARs constituem os protagonistas fundamentais do processo de Reforma a nível de cada Ministério, assumindo a responsabilidade directa pela garantia de concretização e gestão adequada do processo de Reforma a nível de cada um dos respectivos Ministérios.

Em concreto, os NARs assumem-se efectivamente como os principais agentes de concretização da mudança nos Ministérios, competindo-lhes o planeamento e dinamização da implementação da Reforma de acordo com as orientações transversais e em consonância com os objectivos políticos de cada Ministério.

Aos NARs compete, pois, assegurar canais de informação, a nível do Ministério, sendo responsáveis, para além da coordenação e gestão operacional das distintas «equipas de projecto», pela articulação com a MARAP, designadamente através da consolidação e comunicação periódica dos resultados obtidos.

Uma vez que, tal como descrito, se espera que os NARs sejam um dos principais motores da Reforma, é fundamental garantir a verificação de alguns princípios base na constituição.
. Senioridade dos responsáveis. Dada a natureza das decisões a tomar e o perfil dos interlocutores, é fundamental garantir que o responsável do NAR de cada Ministério detenha uma senioridade adequada à liderança eficaz do processo de Reforma no respectivo Ministério.
. Composição adequada dos NARs. Para que o processo de Reforma avance de forma célere e respeitando os calendários, os NAR deverão ser uma estrutura leve, dotada de elementos com as competências adequadas.
. Prioridade na agenda do Ministério. Durante o processo de Reforma será frequente a necessidade de tomar decisões sobre as distintas áreas de intervenção, pelo que, para evitar atrasos não desejados, é necessário garantir que os NARs têm acesso fluido à liderança executiva do Ministério.

3.2. Mecanismos de acompanhamento e controlo da Reforma

No âmbito dos mecanismos formais de acompanhamento e controlo do estado de avanço da Reforma, preconiza-se a institucionalização de um conjunto de reuniões que servem objectivos distintos. (Quadro 21)

. Reuniões mensais para acompanhamento do estado de avanço da Reforma. Estas reuniões constituem a peça fundamental para o acompanhamento e controlo da execução do Programa, à luz do calendário global e individual de cada Ministério. Por forma a reflectir necessidades e objectivos diferenciados de acompanhamento (global vs. Ministerial), preconiza-se a instituição de dois tipos distintos de reuniões:

1. Reuniões por Ministério, sob a liderança de cada NAR, com participação de elementos relevantes do Ministério, bem como, com o responsável da MARAP se considerado útil. Estas reuniões terão como objectivo central a avaliação do estado de avanço do Programa em cada Ministério, bem como a definição de eventuais medidas correctivas e potenciais ajustamentos ao calendário previamente definido. Para tal, é necessário que cada NAR proceda ao prévio levantamento e consolidação do estado de avanço para cada um dos distintos projectos em curso com o objectivo de preparar os necessários materiais para apresentação e discussão.

## DESCRIÇÃO SUMÁRIA DAS REUNIÕES DE ACOMPANHAMENTO PROPOSTAS PARA OS PRIMEIROS 6 MESES

| Reunião | | Participantes | Objectivos | Trabalho preparatório necessário |
|---|---|---|---|---|
| Reuniões mensais para acompanhamento do estado de avanço | **Individuais por Ministério** (18 reuniões individuais por Ministério) | - NAR de cada Ministério * (liderança da reunião)<br>- Outros elementos relevantes do Ministério<br>- Responsável da MARAP | - Avaliar estado de avanço do programa em cada ministério<br>- Avaliar necessidades/ introduzir ajustes ao calendário previamente definido<br>- Identificar eventuais medidas correctivas | - Consolidação do estado de avanço dos distintos projectos em curso no ministério (NAR)<br>- Preparação de materiais para discussão/apresentação (NAR) |
| | **Transversais ao programa de reforma** (1 reunião) | - MARAP (liderança da reunião)*<br>- Representantes de cada NAR<br>- Outros elementos relevantes de cada ministério | - Comunicar estado de avanço global do programa de reforma da AP<br>- Participar eventuais ajustes ao calendário inicial | - Consolidação do estado de avanço em cada Ministério (MARAP)<br>- Preparação de materiais para comunicação do estado de avanço global (MARAP) |

* Se considerar oportuno, quer a Ministra de Estado e das Finanças, quer o Ministro do respectivo sector, participarão na reunião, presidindo, às reuniões de acompanhamento para fornecer orientação política relativa a aspectos concretos que importe equacionar.

Quadro 21

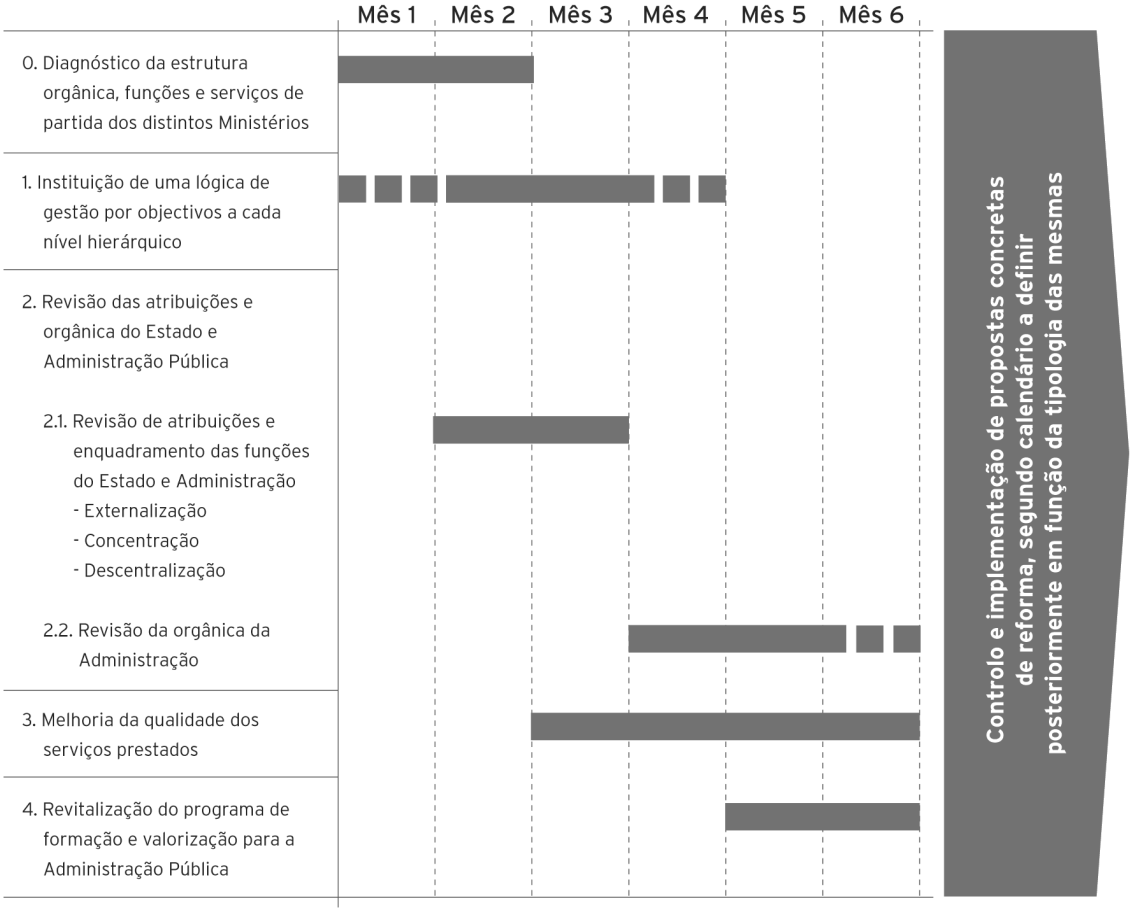
2. Reuniões de acompanhamento do Programa de Reforma, sob a liderança da MARAP e representantes do NAR, assim como de outros elementos relevantes de e cada Ministério. À semelhança das anteriores reuniões, também estas têm como objectivo a comunicação/avaliação do estado de avanço da execução da Reforma, a um nível global para a totalidade da Administração Pública. Para este fim, a MARAP terá a seu cargo a consolidação e preparação de materiais de suporte com base na informação recolhida dos NARs.

3.3. Calendarização preconizada para os primeiros seis meses de execução do Programa de Reforma

Dada a significativa diversidade e profundidade de transformação, que estará associada às distintas propostas de actuação que decorrerão do Programa de Reforma nas suas distintas áreas de actuação, optou-se por estruturar um calendário de execução apenas para os primeiros seis meses (contados a partir do momento em que cada organismo dá início à fase operacional da Reforma). Em concreto, pretende-se que, no decurso dos próximos seis meses, cada uma das equipas Ministeriais proceda à aplicação das metodologias anteriormente descritas com vista ao desenvolvimento de propostas específicas e respectivo planeamento da implementação.

Por exemplo a instituição de uma lógica de gestão por objectivos (ponto 1 do quadro 22) pressupõe a definição de objectivos no prazo máximo de 4 meses. A definição das iniciativas para concretizar os objectivos pretendidos deve iniciar-se imediatamente, à medida que estes vão sendo definidos.

## CALENDARIZAÇÃO PROPOSTA PARA OS PRIMEIROS 6 MESES DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE REFORMA




Quadro 22

Para tal, definiu-se um calendário de execução a partir do arranque da fase operacional da Reforma que visa reflectir, no tempo de duração, o esforço associado a cada uma das Áreas de Actuação Operacional (cf. pág. 27) e, simultaneamente, reflectir a existência de «precedências». (Quadro 23)

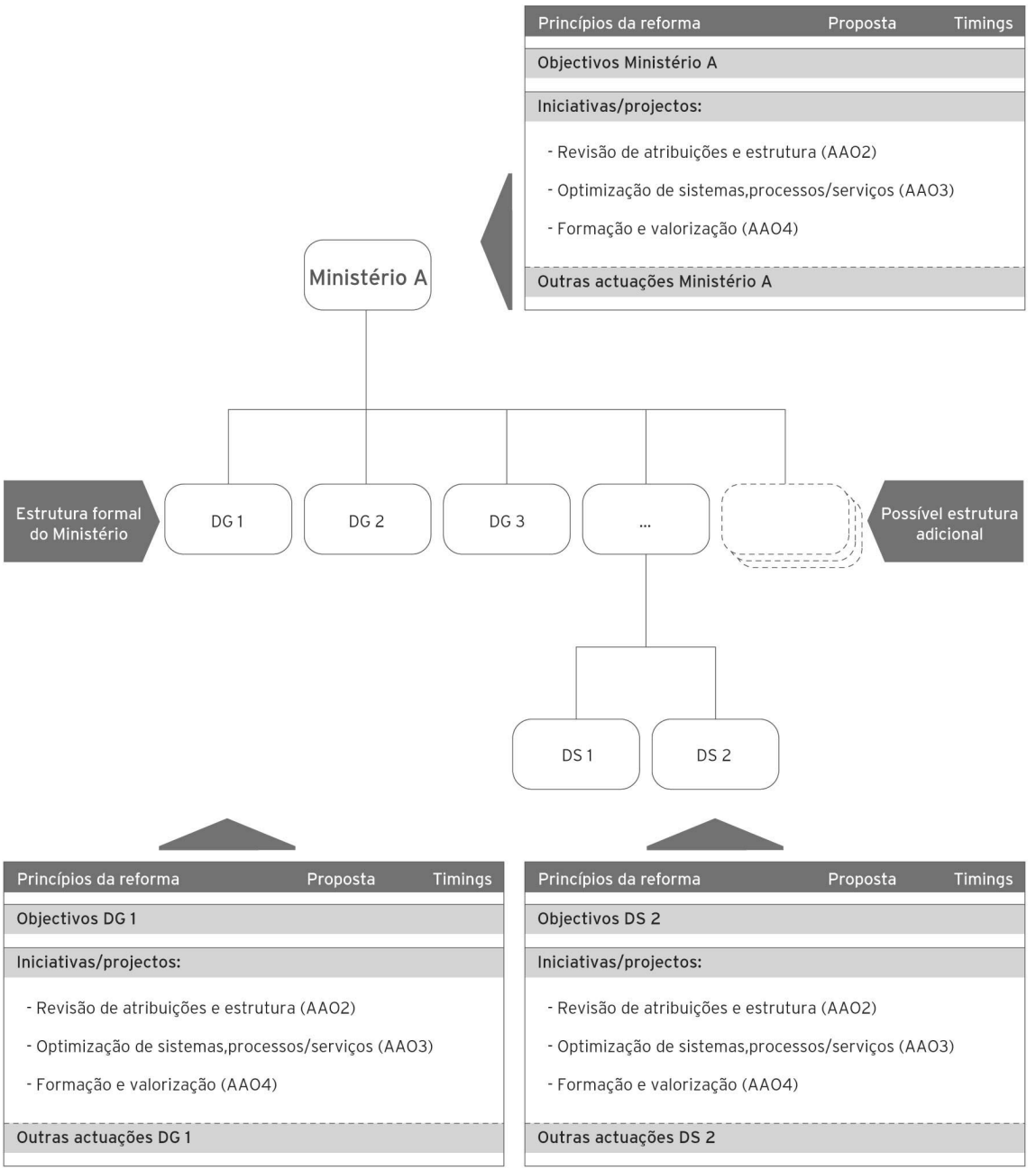
. Arranque do diagnóstico da estrutura orgânica, funções e serviços no primeiro mês, com conclusão prevista para o terceiro mês do mesmo ano.
. Arranque do processo de instituição de uma lógica de gestão por objectivos entre o mês um e o mês quatro.
. Arranque da revisão de atribuições e orgânica do Estado e Administração Pública no mês dois e conclusão de propostas no final do mês seis.
. Componente de revisão de atribuições e enquadramento de funções do Estado a decorrer entre os meses dois e quatro.
. Componente de revisão global da orgânica da Administração Pública a decorrer os meses quatro e seis.
. Arranque do esforço de melhoria da qualidade de serviço prestado no mês três e conclusão de propostas no final do mês seis.
. Início do esforço de revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública no mês cinco e conclusão de propostas no mês seis.

Finalmente, e em linha com o anteriormente descrito no âmbito dos mecanismos formais de acompanhamento e controlo da execução, pretende-se levar a cabo as seguintes reuniões de acompanhamento e controlo:
. Quatro «vagas» de reuniões de acompanhamento do estado de avanço da Reforma, no final dos meses 1, 2, 4 e 5, a partir do início do processo operacional da Reforma.

ANEXO I

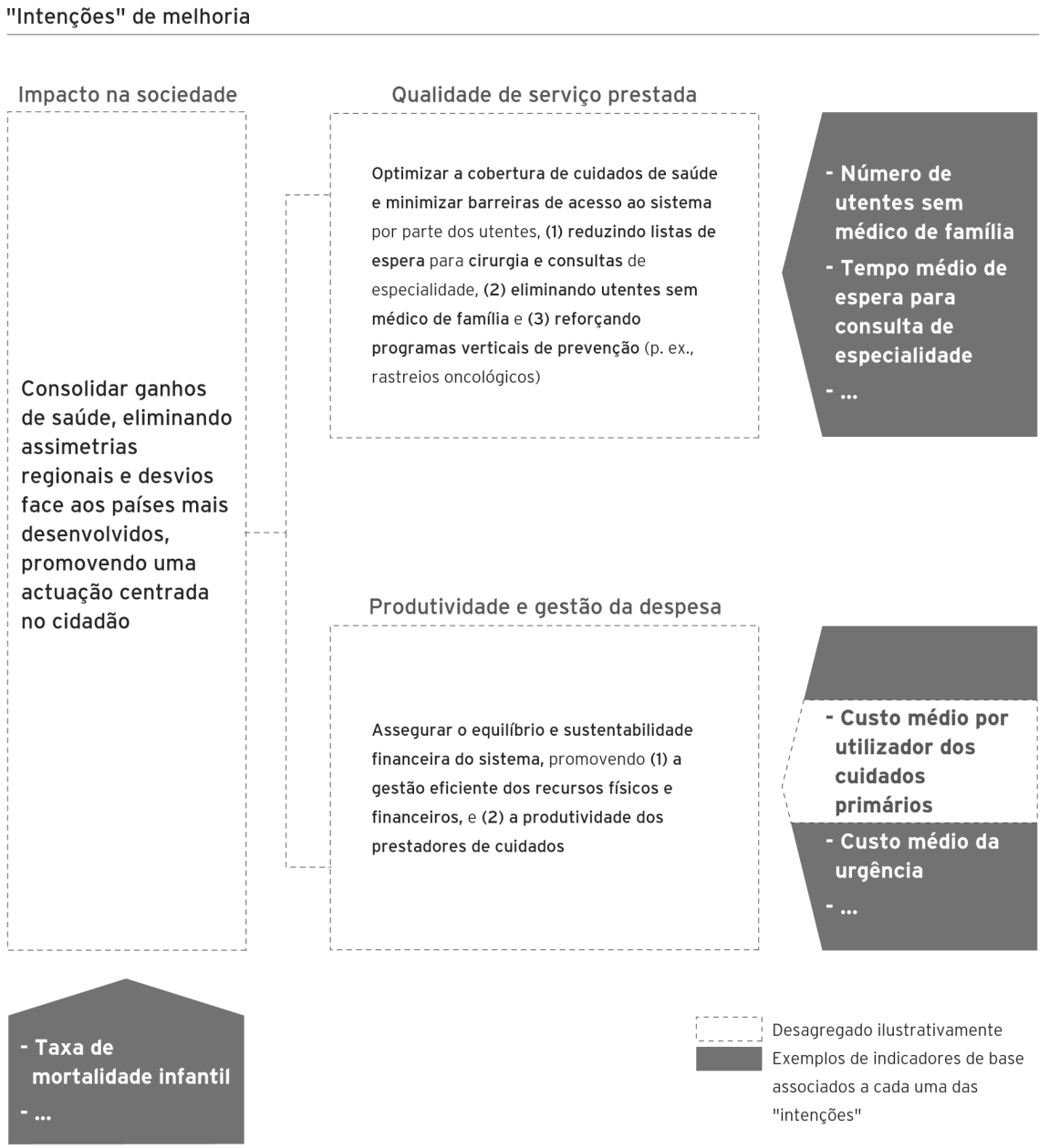
**Aplicações de metodologia de gestão por objectivos**

## DEFINIÇÃO EM CASCATA DOS OBJECTIVOS



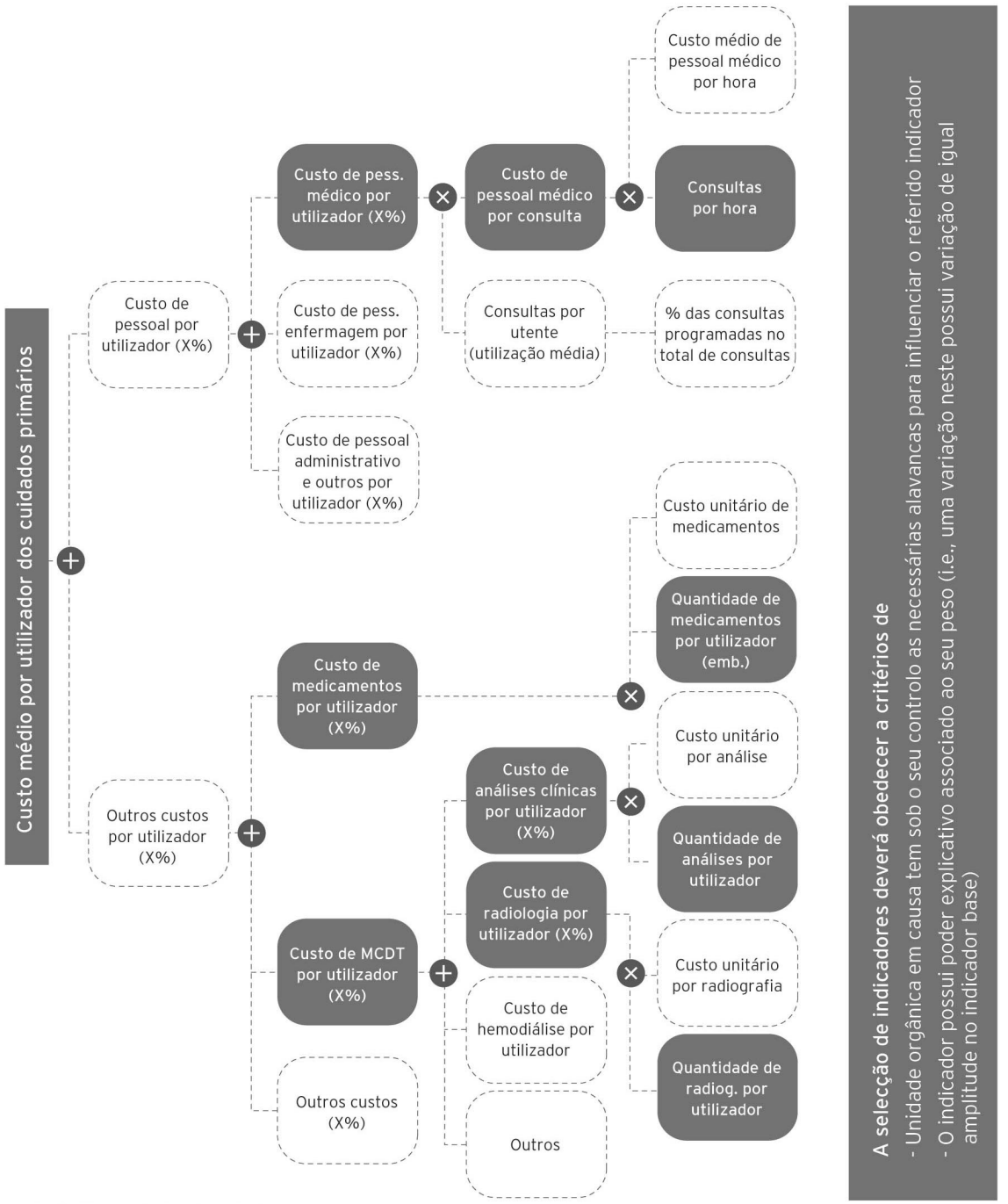

Quadro AO

## IDENTIFICAÇÃO DAS "INTENÇÕES" DE MELHORIA PARA O MINISTÉRIO COMO UM TODO




Quadro A1

## EXEMPLO DE IDENTIFICAÇÃO DE INDICADORES ELEMENTARES POR DESAGREGAÇÃO DOS INDICADORES BASE




Fonte: Análise da Equipa de Projecto

Quadro A2

## EXEMPLO DE EXPLICITAÇÃO NUMÉRICA DOS OBJECTIVOS GLOBAIS DO MINISTÉRIO

Impacto na sociedade

| Variáveis-chave | 2002 | Objectivo(d) (2010) |
|---|---|---|
| - Taxa de mortalidade infantil | X‰ | <X% |
| - Casos de tuberculose respiratória | — | <— |
| - Gap entre regiões da mortalidade perinatal | X% | <X% |

Qualidade de serviço prestada

| Variáveis-chave | 2002 | Objectivo (2005) |
|---|---|---|
| - Número de utentes sem médico de família | — | — |
| - Número de utentes com tempo de espera para cirurgia acima do clinicamente aceitável | N.d. | — |
| - Tempo médio de espera para consulta de especialidade | N.d. | ~X mês |
| - Cobertura de imunizações DTP(e) | X% | >X% |

Produtividade e gestão da despesa

| Variáveis-chave | 2002 | Objectivo (2005) |
|---|---|---|
| - Custo médio por utilizador dos cuidados primários(b) (~7 milhões de utilizadores) | — € | — € |
| . MCDTs por utilizador | — € | — € |
| . Medicamentos por utilizador | — € | — € |
| - Custo médio dos cuidados secundários(c) | | |
| . Custo médio do internamento (~800 mil altas) | — € | — € |
| . Custo médio da urgência (~5,5 milhões de urgências) | — € | — € |

(a) Assumindo como custo unitário médio o custo marginal
(b) Utilizando universo da região de LVT
(c) Utilizando universo dos Hospitais SA
(d) Definido por alinhamento com os países top de cada indicador
(e) Diphtheria; Pertussis; Tetanus

Fonte: DGS; OCDE; OMS

Quadro A3

ANEXO II

**Fichas de apoio**

## FICHA 0. CRUZAMENTO DA ORGÂNICA COM AS FUNÇÕES E SERVIÇOS

### IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA

MINISTÉRIO/ORGANISMO: ----------

DESIGNAÇÃO DA UNIDADE: ----------

### CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO E SERVIÇOS

| FUNÇÃO | SERVIÇOS | RECURSOS HUMANOS AFECTOS |
|---|---|---|
| Descrição | Descrição | Número |
| 1. | 1.1<br>1.2<br>1.3<br>1.4<br>1.5<br>1.6<br>1.7<br>1.8 | Subtotal Função |
| 2. | 2.1<br>2.2<br>2.3<br>2.4<br>2.5<br>2.6<br>2.7<br>2.8 | Subtotal Função |
| 3. | 3.1<br>3.2<br>3.3<br>3.4<br>3.5<br>3.6<br>3.7<br>3.8 | Subtotal Função |
| 4. | 4.1<br>4.2<br>4.3<br>4.4<br>4.5<br>4.6<br>4.7<br>4.8 | Subtotal Função |
| TOTAL DE RECURSOS HUMANOS AFECTOS | | |

## FICHA 1.A — DEFINIÇÃO TÉCNICA DOS INDICADORES CHAVE DE DESEMPENHO (ICDs)

### IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

DESIGNAÇÃO DA UNIDADE: .....

### INDICADOR

DESCRIÇÃO DO INDICADOR: .....

ALGORITMO DE CÁLCULO: .....

### OBJECTIVOS

FONTES DE INFORMAÇÃO: 1.
2.
(...)

| | |
|---|---|
| A nível de acesso à informação: | A nível da automatização da produção do indicador: |

RESPONSÁVEL:

| DATA DE INÍCIO DE MEDIÇÃO: | FREQUÊNCIA DE MEDIÇÃO: |
|---|---|
| (dia - mês - ano) | semanal<br>bisemanal<br>mensal<br>trimestral<br>anual |

UNIDADE RESPONSÁVEL PELA MEDIÇÃO:

## FICHA 1.B DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS POR UNIDADE ORGÂNICA

**IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA**

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

DESIGNAÇÃO DA UNIDADE: .....

**INDICADORES/OBJECTIVOS PARA A UNIDADE**

| | INDICADORES | VALOR ACTUAL | VALOR OBJECTIVO |
|---|---|---|---|
| QUALIDADE DE SERVIÇO E IMPACTO NA SOCIEDADE | 1.<br>2. | | |
| PRODUTIVIDADE E GESTÃO DA DESPESA | 3.<br>4. | | |
| MOTIVAÇÃO/GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS | 5. | | |
| OUTROS | (...) | | |

## FICHA 2.1.A SÍNTESE DE OPORTUNIDADES DE EXTERNALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DE FUNÇÕES

**IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA**

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

**TIPO DE ACTUAÇÃO**

| | FUNÇÃO SERVIÇOS | RECURSOS HUMANOS AFECTOS | RESPONSÁVEL | DATA |
|---|---|---|---|---|
| A EXTERNALIZAR/ DESCONTINUAR | 1.<br>2.<br>3.<br>(...) | | | |
| A CONCENTRAR | 1.<br>2.<br>3.<br>(...) | | | |
| A DESCENTRALIZAR | 1.<br>2.<br>3.<br>(...) | | | |

## FICHA 2.1.B PROPOSTA INDIVIDUAL DE ACTUAÇÃO PARA CADA UMA DAS OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS

**IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA**

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

NATUREZA DA OPORTUNIDADE: .....

**PROPOSTA DE ACTUAÇÃO**

| UNIDADES ORGÂNICAS | RECURSOS HUMANOS AFECTOS |
|---|---|
| 1. | |
| 2. | |
| 3. | |
| 4. | |
| 5. | |
| (...) | |

PROPOSTA

| RESPONSÁVEL PELA FORMULAÇÃO EM CAUSA: | DATA DE ENTREGA DE PROPOSTA DEFINITIVA: |
|---|---|
| | |

## FICHA 3.A. MAPEAMENTO DE PROCESSOS CRÍTICOS

**IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA**

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

**PROCESSO DE MAPEAMENTO**

| ETAPAS DO PROCESSO (ACTIVIDADES) | DESCRIÇÃO | ENTIDADES INTERVENIENTES Nível hierárquico | | SISTEMAS DE SUPORTE ASSOCIADOS |
|---|---|---|---|---|
| 1. | | | | |
| 2. | | | | |
| 3. | | | | |
| 4. | | | | |
| 5. | | | | |
| 6. | | | | |
| 7. | | | | |
| 8. | | | | |
| 9. | | | | |
| 10. | | | | |

## FICHA 3.B. EXPLICITAÇÃO DE PROPOSTAS DE REDESENHO

### IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE ORGÂNICA

MINISTÉRIO/ORGANISMO: .....

### OPORTUNIDADE DE MELHORIA

| ENTIDADES ENVOLVIDAS | RECURSOS HUMANOS AFECTOS |
|---|---|
| 1. | |
| 2. | |
| 3. | |
| 4. | |
| 5. | |
| (...) | |

SÍNTESE DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA:

### OBJECTIVOS

| PARÂMETROS DE DESEMPENHO: | ACTUAL: | ASPIRAÇÃO: |
|---|---|---|
| 1. | | |
| 2. | | |
| 3. | | |
| 4. | | |
| 5. | | |

| ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA PROPOSTA DE REDESENHO | DATA LIMITE DE CONCLUSÃO |
|---|---|
| | |

ANEXO III

**Exemplos de projectos no âmbito das áreas de actuação operacional**

Sendo certo que, como repetidamente se tem referido, «cada caso é um caso» e que não é objectivo deste texto apontar os projectos/iniciativas concretas que cada ministério deve desenvolver, indicam-se, contudo, alguns exemplos do que poderão (poderiam) ser iniciativas repetidas em diferentes ministérios:

*A*) Aumento da capacidade de inspecção e fiscalização;
*B*) Revisão de modelos de interacção com o cidadão/utente;
*C*) Implementação de unidades de serviços partilhados.

***A*) Aumento da capacidade de inspecção e fiscalização**

Objectivos gerais

O aumento da capacidade e fiscalização do Estado e a consequente diminuição das situações de fraude, evasão e incumprimento constituem-se como os principais objectivos deste projecto. A alteração da dinâmica actual de actuação nestes domínios (essencialmente reactiva e pouco planeada e pró-activa) é também um objectivo a alcançar com a concretização deste projecto.

Como proceder à melhoria das funções de inspecção e fiscalização?

A optimização das funções de inspecção e fiscalização pode, eventualmente, passar pela promoção de uma nova lógica de actuação, baseada num modelo de intervenção pró-activo e preventivo, em complementaridade com o modelo reactivo e punitivo. Neste sentido, as actividades a desenvolver a este nível centrar-se-ão nos seguintes aspectos:

Caracterização das actividades de inspecção/fiscalização actualmente existentes no sector, através da aferição do número de acções de inspecção/fiscalização realizadas anualmente, número de inspectores existentes, rácio de acções pró-activas *versus* reactivas;
Identificação das oportunidades de melhoria da actividade de inspecção/fiscalização;
Planeamento dos novos modelos de inspecção, designadamente aos seguintes níveis:

Dos modelos de selecção e de planeamento a utilizar;
Das estruturas a estabelecer;
Dos recursos a afectar (perfil e número);
Das instalações e equipamentos a utilizar (carros, portáteis, telefones, etc.);
Dos sistemas de informação a utilizar;
Dos investimentos a realizar e dos resultados a obter;
Da implementação dos modelos de inspecção/fiscalização preconizados, de acordo com o planeamento estabelecido.

Áreas para reflexão

Quais as situações com maior incidência de fraude, evasão e incumprimento existentes no sector?
Existem alguns padrões de comportamento, perfil social, perfil profissional, etc., associados a essas situações de incumprimento que possam servir de base à prioritização dos planos de inspecção/fiscalização?
Que medidas podem ser tomadas no sentido de uma redução das situações mais frequentes de incumprimento/fraude/evasão?

Exemplos de iniciativas

Implementação de um sistema de cruzamento multidimensional de informação e detecção de padrões associados às situações de incumprimento/fraude/evasão.
Actuação prioritária concentrada nos grupos de risco.
Adopção de uma política de contacto prévio, por via telefónica em situação de detecção de incumprimento/fraude/evasão.
Criação de piquetes de emergência.
…

***B*) Revisão dos modelos de interacção com o cidadão/utente**

Objectivo geral

Adequar os modelos de interacção com o cidadão às suas necessidades.

Como proceder à evolução dos modelos de interacção com o cidadão?

Evoluir os modelos de interacção com utentes e cidadãos em geral, promovendo:

A disponibilização de serviços através de canais alternativos ao presencial, designadamente através da Internet e do telefone;

A gestão integrada dos diversos canais existentes, permitindo a interacção aleatória com os serviços, através dos diversos existentes, sem prejuízo da qualidade e da eficácia do serviço prestado;
A revisão das redes de balcões de atendimento, redistribuindo-a geograficamente em função das áreas de maior ou menor incidência de necessidades e redimensionando-a, caso a caso, em função dos respectivos índices de procura;
A avaliação periódica dos níveis de satisfação dos utentes e da correcção dos problemas de maior impacte;
A introdução de uma lógica de comunicação pró-activa e pedagógica junto dos cidadãos, reduzindo em larga escala a propensão e a predisposição para o incumprimento.

Exemplos de iniciativas

Disponibilização de serviços na Internet.
Disponibilização de serviços por via telefónica.
Ampliação da rede de balcões com recursos a parceiros com maior cobertura e capilaridade de balcões no território nacional (CTT, bancos, GALP, etc.).
Redistribuição da rede de balcões de atendimento (encerramento de uns e abertura de outros).
Transferência de técnicos de atendimento entre balcões.
Recurso a parceiros especializados no fornecimento temporário de recursos, para fazer face a picos.
Revisão dos horários de atendimento em função das necessidades da população alvo.
Melhoria da sinalética dos postos de atendimento.
Optimização da gestão de filas de espera nos locais de atendimento.

**C) Implementação de unidades de serviços partilhados**

Objectivos

A implementação de unidades autónomas de serviços partilhados, sob a responsabilidade directa das secretarias-gerais, traduz o reconhecimento dos benefícios associados a este modelo, designadamente no que respeita à racionalização de custos e ao aumento da eficácia no desempenho das respectivas funções. Esta iniciativa visa a criação de unidades de serviços partilhadas no âmbito dos ministérios para aquelas funções que, pela sua natureza comum e com benefício, possam ter concentradas numa única UO a sua execução, numa lógica pura de prestação de serviços.

Como proceder à implementação de unidades de serviço partilhados?

As principais actividades a desenvolver no âmbito da criação das unidades de serviços partilhados prendem-se com os seguintes aspectos:

Identificação e selecção das áreas candidatas à implementação de serviços partilhados, considerando a natureza das funções a realizar;
Elaboração de uma análise custo/benefício do modelo de serviços partilhados;
Planeamento da implementação das unidades de serviços partilhados, considerando as orientações relativas aos modelos organizacional e de funcionamento a implementar e as questões relacionadas com a transição de recursos humanos;
Transição do modelo actual para o modelo de serviços partilhados, de acordo com o planeamento realizado;
Acompanhamento e controlo do desempenho das unidades de serviços partilhados.

Áreas para reflexão

Que funções de suporte administrativo com características de serviço semelhantes se encontram actualmente sobrepostas ao longo de diversos organismos do sector?
Que barreiras existem à sua concentração numa unidade de serviços partilhados?
Como podem ser eliminadas essas barreiras?
Que vantagens financeiras e operacionais se retiram da concentração dessas funções nas unidades de serviços partilhados?
Qual o impacte da concentração dessas funções na actual estrutura orgânica dos diversos «organismos cliente»?
Qual o impacte da concentração dessas funções na actual estrutura de recursos humanos desses «organismos cliente»?
Como irão ser reafectos os recursos humanos que actualmente desempenham aquelas funções?

Exemplos de iniciativas

Implementação de unidades de serviços partilhados para as seguintes áreas de suporte administrativo:

Gestão de recursos humanos;
Contabilidade e gestão financeira;
Logística;
Aquisições.