

A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa

MARIA INÊS NOLASCO

R E S U M O

Neste artigo faz-se uma análise de como os sucessivos governos, desde 1974, têm encarado a questão da qualidade, que entendimento têm deste conceito e de que forma promovem o cumprimento deste objectivo. Com base nesta análise é feita uma comparação entre a evolução das estratégias de qualidade no contexto português e europeu, tendo por referencia uma teoria apresentada na 3.^a Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, que ocorreu nos dias 15 a 17 de Setembro de 2004 em Roterdão.

A B S T R A C T

In this article is made an analyse about how the different governments, in Portugal, since 1974, face the quality subject, how they define quality and what kind of measures they promote to encourage quality in Public Administration. The evolution of quality in Portugal is the basis of a comparative analysis between the quality strategies in the Portuguese and the European contexts, having for reference a theory presented in the 3rd Quality Conference for Public Administration, held in Rotterdam, between 15 and 17 of September.

PALAVRAS-CHAVE:

QUALIDADE

CIDADANIA

DIVERSIDADE

«O nosso governo é muito criativo.
Conseguiu acabar com todas as anteriores reformas»

AL GORE, 3.ª Conferência para a Qualidade
das Administrações Públicas da União Europeia,
15 Setembro 2004

Em Setembro de 2004 a Europa foi mais uma vez o palco de um fórum internacional sobre qualidade que reuniu cerca de 1200 pessoas interessadas por este tema, entre os quais, especialistas, gestores públicos e funcionários. Organizada sob os auspícios da Presidência Holandesa da União Europeia (UE), a 3.ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da UE (adiante mencionada por "conferência" ou "conferência para a qualidade"), intitulada de "Making opportunities work", teve lugar em Roterdão, no centro de congressos de Doelen (v. caixa "Conferências para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia").

Durante 3 dias, naquele espaço, as pessoas foram absorvidas com informação abundante e fértil, inúmeras ideias devem ter nascido das discussões e reflexões e, desejavelmente, comportamentos e pensamentos foram alinhados com a relevância da qualidade nas organizações.

No final da conferência, foram apresentadas as conclusões por três reconhecidos académicos: o Prof. Doutor Christopher Pollitt¹, a Dr^a. Elke Löffler² e o Prof. Doutor Geert Bouckaert³.

Com base nos casos apresentados na conferência, nas ideias discutidas, nas preocupações demonstradas e nas estratégias seguidas pelos serviços públicos europeus, os mencionados relatores (*rapporteurs científico*) fizeram uma interessante síntese sobre a história da qualidade na Europa, enquadrada nos identificados 4 C: Continuidade, Cooperação, Contexto e Coerência.

O que se pretende neste artigo é fazer uma caracterização da evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa, fundamentada nos programas de governo (1974-2004) e nas principais iniciativas legislativas desenvolvidas, e estabelecer uma relação entre o caso português e a teoria dos 4 C. O paralelismo entre a situação vivida em Portugal e a síntese dos países europeus permitirá verificar até que ponto as nossas preocupações e estratégias estão em consonância com a praxis dos restantes estados-membros.

A caracterização das estratégias de modernização desenvolvidas em Portugal constitui o ponto de partida.

Fazendo uma análise aos programas de governo desde 1974 podemos observar, em termos gerais, a existência de 3 períodos distintos na nossa Administração Pública (AP): 1974/1985; 1985/1995; 1995/2004. Os aspectos que demarcam a divisão entre os referidos períodos, e que serão abordados nesta análise, traduzem-se no entendimento sobre o conceito de qualidade, na importância relativa dada ao tema no âmbito dos programas de governo e nas diferentes estratégias de indução das mudanças.

No **período 1974-1985** houve preocupações ao nível da reforma da AP, contudo a qualidade não constituiu, em nenhum dos programas de governo um vector estratégico dessa reforma. As necessidades centravam-se sobretudo nas questões de regime da função pública, na estrutura funcional da AP, na descentralização e desconcentração de competências e na situação social, profissional e económica dos funcionários. Apesar do termo qualidade quase não ser referido nos programas de governo deste período, as preocupações com a desburocratização dos serviços, a racionalização dos métodos de trabalho e a simplificação de processos foram objectivos da maioria dos governos. Destaca-se nestas matérias o II Governo Constitucional (02/1978 a 09/1978) que elaborou a Lei de Bases da Reforma Administrativa que perseguia os objectivos de racionalização dos circuitos, comodidade do público, simplificação de processos, generalização dos serviços de informação e desburocratização dos serviços.

Importa destacar ainda, deste período, o IX Governo Constitucional (06/1983 a 11/1985), precedente do governo que veio a criar o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). Pela primeira vez num programa de governo a satisfação das necessidades dos utentes e o reconhecimento dos seus direitos foi considerado um objectivo. Para concretizar este objectivo previa-se a adopção de sistemas de informação sobre direitos dos cidadãos (vias de reclamação e recurso), sobre o andamento dos processos e sobre a resolução definitiva e fundamentação dos mesmos. Por outro lado, para alcançar a simplificação e a desburocratização o governo pretendia melhorar e valorizar os serviços de atendimento e generalizar os serviços de informação ao público. Nos programas de governo anteriores as medidas relacionadas com a qualidade estavam diluídas nos capítulos "Administração Pública" ou "Reforma Administrativa". Pela primeira vez aparece a palavra **modernização**, sendo estas questões intituladas de "Administração Pública e Modernização Administrativa" no programa do IX Governo Constitucional.

O conceito de qualidade neste período estava relacionado com a simplificação administrativa, a desburocratização e a informação ao cidadão. Influindo apenas a estes níveis, a qualidade seria alcançável com a acção da administração ao nível dos processos e pela melhoria das relações com os cidadãos, no que respeita aos aspectos da transparência da actuação dos serviços.

Fazendo um balanço deste período no que respeita às estratégias para a qualidade, e dada a escassez de medidas neste domínio, é possível concluir que não houve entre 1976 e 1985 uma estratégia nesta área. Contudo, e no contexto da reforma administrativa que foi sendo levada a cabo pelos sucessivos governos, com maior ou menor peso, podemos considerar que, no âmbito do processo de consolidação da nossa democracia, a cidadania constituiu um dos objectivos dos diferentes governos.

Na generalidade dos países, as estratégias de qualidade estão associadas à introdução de práticas que se enquadram nas teorias do New Public Management. Em Portugal esse movimento começou nos finais dos anos oitenta. As características gerais da estratégia da reforma administrativa adoptada durante o **período 1985-1995** correspondem à adopção do New Public Management⁴. De acordo com a análise elaborada pela OCDE, a reforma levada a cabo nesta fase incidiu não só na mudança de estruturas, métodos de trabalho e processos mas também numa intervenção ao nível da cultura organizacional⁵.

Com a criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) em 1986, integrado na Presidência do Conselho de Ministros, com a missão de promover a inovação e a modernização na Administração Pública, o Governo pretendeu dar um impulso às questões da qualidade. As preocupações centravam-se sobretudo ao nível relação da administração-administrados (cidadão e empresas), numa perspectiva de abertura e de preocupação com as suas necessidades. No Programa do XII Governo Constitucional a qualidade é pela primeira vez uma aposta no âmbito das reformas estruturais. A qualidade é entendida como «prestação de serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes». Conforme descrito no referido programa, a medição da qualidade faz-se pela «inexistência de erros, omissões, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões».

O SMA, protagonista da reforma, desenvolveu e implementou um conjunto vastíssimo de medidas, entre as quais se destaca pela dimensão da iniciativa

"Mil Medidas de Modernização Administrativa" que previa, entre outras acções, a melhoria das áreas de atendimento, a melhor informação aos cidadãos, a abertura dos serviços no período do almoço, a simplificação de formulários, formalidades e processos. Destaca-se ainda a "Carta da Qualidade dos Serviços Públicos" e a "Carta Deontológica de Serviço Público" pelo facto de se terem perpetuado na memória dos serviços.

De acordo com a análise elaborada pela OCDE, a estratégia adoptada nesta fase caracterizou-se pelo radicalismo selectivo⁶, na medida em que se concentravam esforços numa área específica a qual, depois de transformada, provocava mudanças noutras áreas, criando uma reacção em cadeia. A preocupação com o cidadão, nomeadamente através da melhoria das relações administração-administrados, pretendeu ser uma das molas da modernização da AP.

Apesar do esforço, e das iniciativas implementadas com sucesso, os resultados ficaram aquém do desejado. A mudança de comportamentos exige outros ingredientes, como as lideranças efectivas e a participação dos funcionários. Nestes 10 anos, o envolvimento dos funcionários públicos esteve ausente da estratégia de modernização administrativa, além de que, como se afirma no Relatório da Comissão para a Qualidade e Modernização da Administração Pública, o poder político não concedeu autonomia e poder efectivo aos gestores profissionais da AP⁴.

Entrando no terceiro **período 1995-2004**, e olhando para 3 dos 4 Programas de Governo (XIV, XV e XVI), as questões tradicionalmente relacionadas com a qualidade dividem agora protagonismo com as questões relacionadas com o *eGovernment* (sociedade da informação). Apesar da divisão, os fins últimos são semelhantes.

Seguindo a lógica subjacente da análise feita neste artigo relativamente às questões que dividem os diferentes períodos, quase que seria possível separar este último em dois períodos distintos: 1996-2002 e 2002 até ao presente. Isto porque as estratégias para promover a qualidade nos serviços públicos e a importância relativa dada ao tema diferem, provavelmente condicionadas pelas diferentes opções políticas e estratégias de governação. Contudo, existe um denominador comum e que marca a diferença relativamente aos períodos anteriores, nomeadamente o entendimento sobre qualidade.

Neste período o entendimento sobre qualidade sofreu uma mudança. Assistiu-se a um alinhamento com as tendências europeias, designadamente com o conceito de qualidade desenvolvido pela European Foundation for Quality Management. A qualidade deixou gradualmente de ser vista simplesmente na relação administração-cidadãos, mas passou a ter em conta todas as partes interessadas (os *stakeholders*), designadamente funcionários, cidadãos, gestores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral.

Em 1999 foi instituído o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, pelo Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio, sendo a certificação da qualidade dos serviços públicos um dos seus principais objectivos. Os critérios para a emissão dos certificados de qualidade, previstos no diploma, seriam os critérios do modelo estabelecido pela European Foundation for Quality Management. No artigo 3.º deste diploma o conceito de qualidade é definido como «uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas do cidadão». Apesar do diploma não ter passado da previsão jurídica, por não terem sido concluídas todas as actividades necessárias ao seu desenvolvimento, o conceito de qualidade não mais deixou de ter este entendimento.

A partir de 2002, a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), enquanto serviço transversal responsável por promover a inovação e qualidade na AP, tem vindo a desenvolver um conjunto de iniciativas, entre as quais se destaca a promoção da utilização da CAF (Common Assesment Framework/Estrutura Comum de Avaliação). Construído com base no modelo de excelência da EFQM, a CAF é um modelo composto por 9 critérios, os quais correspondem aos principais aspectos a ter em conta numa análise organizacional, designadamente a liderança, o planeamento e a estratégia, a gestão das pessoas, as parcerias e os recursos, a gestão dos processos e da mudança, os resultados orientados para os cidadãos /clientes, os resultados relativos às pessoas, o impacto na sociedade e os resultados de desempenho-chave. A CAF além de ser um modelo de auto-avaliação constitui igualmente um documento de referência para os serviços que pretendam implementar boas práticas.

Por outro lado, a DGAP está também a promover o reconhecimento dos resultados alcançados pelos serviços, através do esquema dos níveis de excelência da EFQM.

Para o efeito, estabeleceu um protocolo com a Associação Portuguesa para a Qualidade, em Outubro de 2004, no sentido de juntar esforços para que os serviços que apliquem a CAF possam ver reconhecido o mérito dos projectos desenvolvidos no caminho da excelência.

Estas e outras iniciativas em curso demonstram que a estratégia para a qualidade actualmente está intrinsecamente relacionada com a promoção da gestão pela qualidade total no serviços e que visa a satisfação de todas as partes envolvidas, tendo atenção inclusive ao impacto na sociedade. Este aspecto, que constitui um dos critérios da CAF, visa incentivar as organizações a promover acções que reflectam uma consciência social, com implicações ao nível da ética, da qualidade de vida, da protecção do meio ambiente e da gestão da diversidade.

Apesar do conceito de qualidade adoptado ser comum entre 1995 e 2002, é possível observar diferenças na forma como os governos actuaram.

Entre 1995 e 2002 foram implementadas diversas medidas com impacto ao nível da comodidade do cidadão e das empresas na relação com a Administração. São exemplo disso a criação das Lojas do Cidadão, do Centro de Formalidades das Empresas, dos Postos de Atendimento ao Cidadão e do Serviço Público Directo. Por outro lado foram realizadas um conjunto de iniciativas tendentes a promover a qualidade nos serviços, nomeadamente pela publicação do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril (Medidas de Modernização Administrativa). A qualidade é um conceito várias vezes utilizado nos programas do XIII e XIV Governos e constitui, a par da cidadania, um dos principais objectivos da intervenção do poder político relativamente à Administração Pública.

A partir de 2002 (XV e XVI Governos) a qualidade insere-se numa perspectiva de reforma estruturante da Administração Pública. Nesta fase, as questões da qualidade tornam-se secundárias e produto de outras acções primárias. É a partir de 2002 que a esperada reforma da AP teve início tendo a aposta sido dirigida para a racionalização das estruturas da AP, a reorganização interna dos serviços, a orientação para resultados e a cultura do mérito. São exemplos concretos de medidas os diplomas sobre normas e princípios da administração directa do Estado (Lei 4/2004, de 15 de Janeiro), a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (Lei 10/2004, de 22 de Março) e a publicação do novo Estatuto do Pessoal Dirigente da AP (Lei 2/2004, de 15 de Janeiro).

A estratégia para a qualidade na segunda fase do terceiro período não é muito visível, porque os instrumentos tradicionais não são a prioridade. Entende-se nesta fase que a qualidade depende em larga medida do esforço de reorganização interna dos serviços, e só é alcançável pelo estabelecimento de parcerias, por um lado, com cidadãos/clientes e sociedade em geral e, por outro lado, com os restantes serviços da AP. A interoperabilidade da infra-estrutura da AP começa a ganhar terreno como questão central para que os serviços possam dar resposta às exigências que os cidadãos têm em termos de prazos, de comodidade e de eficiência dos recursos.

Em termos de estratégia, depois de 1995 adoptou-se uma abordagem mais eclética, relativamente ao período anterior, que faz lembrar a política de *reinventing government*⁴, actuando em diversas direcções. Contudo, muitas das iniciativas concretizadas são uma continuação da actuação do SMA. Sem esta política de institucionalização grande parte das iniciativas do período anterior teriam sido absorvidas pela rotina administrativa⁴. A opção por medidas estruturantes, a partir de 2002, pode ser entendida como uma opção por algum radicalismo na estratégia de actuação. No entanto, em termos globais, a estratégia dominante é incremental e marcada pela continuidade. O elemento inovador centra-se na área do *eGovernment*, que permitirá a criação *back-offices* e de *front-offices* adaptados às necessidades dos cidadãos, de que é (ou pretende ser) exemplo o Portal do Cidadão, bem como pode constituir um instrumento de participação dos cidadãos e, como tal, impulsor da cidadania activa, tal como está previsto no Programa do XVI Governo com a criação de um portal que «permita uma maior participação dos cidadãos nas políticas nacionais» (ver quadro 1).

Fazendo uma análise global relativamente aos **fins** das diferentes estratégias, algumas mais bem estruturadas e consolidadas que outras, é possível observar que o objectivo último foi sempre a cidadania.

No primeiro e segundo períodos a cidadania foi perseguida numa perspectiva garantística dos direitos dos administrados, sendo a criação da figura do Provedor de Justiça, no 1.º período, e a publicação do Código do Procedimento Administrativo, no 2.º período, bons exemplos deste tipo de preocupações, a par das iniciativas de divulgação de informação aos cidadãos. No terceiro período

assiste-se a um reforço dos mecanismos de audição e receptividade que adivinham um tímido impulso para a cidadania activa. Nos programas dos XIII ao XVI Governos a cidadania activa constitui um objectivo comum, geralmente associada às iniciativas na área do governo electrónico como instrumento de reforço dos meios de participação activa.

Feita esta análise sobre a evolução da qualidade na Administração Pública portuguesa, importa regressar ao ponto de partida deste artigo. Com o quadro geral acima traçado interessa verificar qual a relação que é possível estabelecer entre o caso português e a **teoria dos 4 C**, apresentada no final da 3.ª Conferência para a Qualidade, em Setembro último (ver quadro 2).

De acordo com os relatores da conferência a caminhada da qualidade na Europa pode ser caracterizada através de 4 elementos: a Continuidade, a Cooperação, o Contexto e a Coerência.

SOBRE A CONTINUIDADE...

Fazendo uma leitura no quadro 1 é possível descobrir elementos comuns ao longo dos três períodos. As preocupações sofreram alguma variação em função do contexto, contudo, os objectivos perseguidos não diferem muito ao longo dos 30 anos em análise. Assim, existem objectivos que, reflectindo naturalmente as preocupações, são comuns aos três períodos, designadamente a dignificação dos recursos humanos da AP, a simplificação administrativa, a desburocratização e a redução dos custos. Tal como apresentado "na teoria dos 4 C" a continuidade é também um elemento caracterizador das estratégias de qualidade em Portugal. Aquilo que difere de período para período são os instrumentos utilizados para operacionalizar os objectivos e a forma como as transformações foram sendo induzidas, com mais ou menos diálogo, de um modo mais ou menos arrojado. A continuidade é de tal forma uma característica deste processo de reforma que as próprias palavras vão ficando gastas e daí a necessidade de encontrar alternativas ao conceito qualidade, tal como inovação, mudança, modernização e melhoria.

SOBRE A COOPERAÇÃO...

Os relatores da 3CQ defenderam que no passado, para pôr em prática políticas de qualidade, existiu a necessidade de cooperação entre serviços da AP. Contudo,

esta necessidade, ao estar satisfeita, deu lugar a outra que, no presente, é sentida pelas diferentes administrações públicas europeias. Trata-se da necessidade de cooperação com os cidadãos, necessidade de os ouvir e de lhes dar *feedback*.

Observando o caso português, é possível identificar as duas necessidades bem presentes, as quais estão reflectidas em medidas muito recentes. A Lei 4/2004, de 15 de Janeiro, prevê o trabalho em rede na AP, como forma de optimização de recursos. Por outro lado, a realização de auto-avaliações com base na metodologia CAF promove o estabelecimento de parcerias com os cidadãos como forma de conhecer as suas necessidades e de avaliar os resultados das organizações em termos de satisfação dos cidadãos.

No cenário futuro surgirá a necessidade de cooperação internacional, uma vez que existem cada vez mais áreas onde é possível fazer melhor em parceria que de forma isolada. A título de exemplo foram mencionados na conferência os serviços de meteorologia, a educação à distância e o sistema de voto nas eleições. Em Portugal temos certamente casos isolados de cooperação internacional, mas não deixa de ser um cenário futuro.

SOBRE O CONTEXTO...

O contexto não é mais do que o palco sobre o qual toda a acção decorre. Sobre este aspecto foi-nos apresentada a ideia de que no passado, a discussão esteve centrada na difícil relação entre o poder político e a administração, bem como na discussão direito vs gestão. As estratégias de qualidade estiveram sempre condicionadas pela descoordenação existente entre estes dois níveis e pela difícil opção entre o primado do direito ou de uma filosofia de gestão. Na opinião dos relatores, as questões que se colocam actualmente são de índole completamente diversa. O contexto em que a qualidade é construída começa a ser marcado pela exclusão social e pela multiplicidade étnica e cultural. Gerir a diversidade é o desafio do presente e continuará a ser o desafio do futuro. A qualidade surgirá da correcta combinação entre a tecnologia, os processos e a cultura, entre outros.

Fazendo um paralelo entre esta visão do contexto europeu e o contexto nacional, parece-nos que, relativamente à Administração Pública portuguesa, o pano de fundo onde são desenhadas as estratégias de qualidade ainda é marcado pela oposição direito-gestão. A nossa Administração intrinsecamente legalista e apegada às normas dificilmente coabita com os novos conceitos de gestão pública

que acompanham o movimento da qualidade. Talvez tenhamos de concluir que, comparativamente às discussões que marcam o contexto europeu, estamos ainda situados no passado, apesar de haver já sinais de uma mudança efectiva. A título de exemplo poderá ser referida a Lei 2/2004, de 15 de Janeiro, que através do art. 12.º torna obrigatório para o exercício de funções dirigentes de nível intermédio o aproveitamento no Curso de Alta Direcção em Administração Pública, que confere uma formação profissional específica nas áreas da gestão, da qualidade e da inovação, entre outras.

SOBRE A COERÊNCIA...

No passado imperou a falta de coerência. As estratégias de qualidade estavam desligadas. Actualmente os desafios são demasiados amplos para que seja possível dar uma resposta que não reflecta uma estratégia de qualidade concertada. Neste domínio o *marketing* público e as parcerias com os cidadãos constituem, na opinião dos relatores, duas vias para que o cidadão capte a coerência das políticas e das medidas.

Neste domínio não temos dados concretos sobre a percepção do cidadão quanto ao sentido das medidas levadas a cabo pelos sucessivos governos em Portugal. Podemos contudo observar que a coerência das políticas é geralmente quebrada com mudanças de governo, tal como aconteceu na passagem do segundo para o terceiro período analisado, bem como com as mudanças introduzidas em 2002 relativamente aos anos de 1996/2002.

Quanto aos instrumentos referidos pelos relatores, não se verificou até ao presente uma aposta no *marketing* público. A atitude mais comum é encarar a AP como um sector onde existe monopólio, pelo que não é necessário captar clientes, não é necessário convencer os cidadãos da qualidade dos serviços. Relativamente às parcerias com os cidadãos estamos ainda um pouco distantes desta realidade. Contudo, com o incremento da utilização da CAF nos serviços públicos começamos a dar os primeiros passos nesse sentido.

No futuro, os relatores da conferência visionam que será cada vez mais difícil obter uma coerência entre as várias estratégias de qualidade que vão sendo delineadas em virtude do acelerado ritmo de alterações a nível social e tecnológico. Contudo, e na opinião dos mesmos, sem coerência perder-se-á o sentido das mudanças, o que poderá provocar a perda de aprendizagens e até de identidades.

Para evitar que se perca o fio condutor importa que sejam conhecidas as visões, estratégias e valores de quem tem responsabilidades nestas matérias, devendo o cidadão colaborar nestes processos.

A 3.^a Conferência para a Qualidade constituiu um bom exemplo de partilha de ideias para a construção das estratégias de qualidade futuras. Como vimos, a evolução tende para a criação de estratégias adequadas à diversidade que nos rodeia. Se estivermos atentos observamos que a diversidade está muito presente no quotidiano, seja ela linguística, étnica ou social.

Talvez este seja o próximo desafio da Administração Pública portuguesa. A cidadania activa, que constitui o ponto de referência das nossas estratégias e qualidade, esvazia-se se não diferenciar aquilo que é por natureza diferente, pelo que deixa de ser um objectivo colectivo, mas apenas servirá alguns. Gerir a diferença na prática consiste na prestação de serviços tendo em conta as necessidades específicas de todas as pessoas envolvidas, não esquecendo as particularidades de quem não tem todas as capacidades físicas, de quem não fala a mesma língua, de quem não tem o mesmo nível educacional ou mesmo de quem não tem acesso às tecnologias informacionais.

Urge dar um salto qualitativo. A preocupação com a qualidade de vida das pessoas (colaboradores, parceiros, fornecedores, cidadãos/clientes, sociedade em geral) não pode mais ser encarada sem uma correcta visão sobre a diversidade que marca este conjunto. Esta gestão da diversidade que importa começar a fazer não mais é do que pôr em prática a ética de serviço público que deve estar subjacente a toda a actuação da Administração Pública.

NOTAS

¹ Docente na Erasmus University Rotterdam.

² Docente na Bristol Business School.

³ Docente na Catholic University of Leuven.

⁴ ROCHA, Oliveira – *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Braga: Universidade do Minho, 2000.

⁵ OCDE, PUMA – "Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform", *Occasional Papers*, n.º 13, 1996.

⁶ OCDE, PUMA – "Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform", *Occasional Papers*, n.º 13, 1996.

CONFERÊNCIAS PARA A QUALIDADE DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS DA UNIÃO EUROPEIA

No âmbito da modernização e desenvolvimento das administrações públicas da União Europeia (UE) têm vindo a ser realizadas conferências da qualidade de nível europeu.

A iniciativa de fazer conferências da qualidade é uma decisão que cabe aos directores-gerais das administrações públicas da UE, a concepção do programa da conferência é um trabalho conjunto entre os membros do Innovative Public Service Group (IPSG) e o estado-membro (EM) que detém a presidência do Conselho da União Europeia e que, por esse motivo, é o principal responsável pelo evento (organização logística e financiamento).

Até ao presente já ocorreram três Conferências para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia. A primeira em Lisboa com o tema "Partilhar as melhores práticas", em 2000; a segunda em Copenhaga, sobre "Inovação, mudança e parcerias", e a última em Roterdão, com o tema "Making opportunities work", em 2004.

A 3.^a Conferência da Qualidade, organizada pela Holanda, teve como principais objectivos: partilhar as melhores práticas; transferir instrumentos de conhecimentos e construir e facilitar redes de trabalho na União Europeia. Pelos números do programa adivinha-se a dimensão que teve a conferência: 65 *workshops*, 23 *master classes*, 10 *agoras* e 10 sessões plenárias.

Nos *workshops*, considerados o produto nuclear da conferência, por constituírem sessões dinâmicas de partilha das experiências bem sucedidas, cada EM, teve oportunidade de apresentar três boas práticas nacionais. Portugal foi representado nestas sessões por três casos de sucesso, seleccionados pela Direcção-Geral da Administração Pública, designadamente:

- **LIPOR:** projecto "Sistema Integrado de Qualidade e Ambiente", de nível organizacional, aplicado através de processos sistemáticos de certificação.
- **Instituto de Reinserção Social:** projecto inovador e com preocupações humanistas, uma vez que substitui a prisão preventiva pela medida de coacção de obrigação de permanência na habitação, através de um sistema de vigilância electrónica (vulgarmente designado de pulseira electrónica).
- **Câmara Municipal de Sintra:** o projecto "Gerar Valor para o Múncipe" é um exemplo prático de que para se melhorar a qualidade de atendimento ao público é fundamental proceder a um processo de reorganização do *backoffice*.

Em 2006, nos dias 27 a 29 de Setembro, decorrerá em Tampere, na Finlândia, a 4.^a Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia, com o tema "Building Sustainable Quality". Certamente será mais uma excelente oportunidade para reflectir, aprender e criar.

QUADRO 1 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AP) EM PORTUGAL

PERÍODO	PRINCIPAIS PREOCUPAÇÕES	OBJECTIVOS NO ÂMBITO DA REFORMA DA AP	ALGUMAS DAS PRINCIPAIS MEDIDAS
1974-1985	CONSOLIDAR O ESTADO DEMOCRÁTICO. DIREITOS E GARANTIAS DOS AGENTES DO ESTADO.	DIGNIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES DO ESTADO. DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. COORDENAÇÃO INTERMINISTERIAL. DESCENTRALIZAÇÃO. DESCONCENTRAÇÃO.	SISTEMA DE CARREIRAS. REGIME DISCIPLINAR. SISTEMA DE RECRUTAMENTO. ESTATUTO DOS QUADROS SUPERIORES. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS. INA. INSTITUTO DE INFORMÁTICA. PROVIDOR DE JUSTIÇA.
1985-1995	IMAGEM NEGATIVA DA AP PELOS CIDADÃOS: MÁQUINA PESADA, INEFICIENTE E INEFICAZ.	VALORIZAÇÃO E DIGNIFICAÇÃO DOS TRABALHADORES DA FUNÇÃO PÚBLICA. DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. INFORMAÇÃO AOS CIDADÃOS. REFORÇO DA GARANTIA DOS ADMINISTRADOS. AUMENTO DA PRODUTIVIDADE. CONTENÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS. DESINTERVENÇÃO. COORDENAÇÃO DA AP.	CARTA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. MIL MEDIDAS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. COMISSÃO EMPRESAS-ADMINISTRAÇÃO. PLANOS SECTORIAIS DE MODERNIZAÇÃO. PROTOCOLOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. COMISSÃO PARA A QUALIDADE E RACIONALIZAÇÃO DA AP. LEI DA CONTABILIDADE PÚBLICA. CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. REFORMA DO SISTEMA RETRIBUTIVO DA FUNÇÃO PÚBLICA. INFOCID. PRÉMIO NACIONAL DA QUALIDADE. CARTA DEONTOLÓGICA DE SERVIÇO PÚBLICO. PROGRAMA INTEGRADO DE FORMAÇÃO PARA A MODERNIZAÇÃO DA AP.
1995-2004	AP DESPESISTA. BAIXA PRODUTIVIDADE.	DESBUROCRATIZAÇÃO. DIGNIFICAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E MOTIVAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS DA AP. EFICIÊNCIA. EFICÁCIA. UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO PARA RACIONALIZAR E MODERNIZAR A AP. RACIONALIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DA AP. GESTÃO POR OBJECTIVOS. CULTURA DO MÉRITO NA AP. DESBUROCRATIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. <i>EGOVERNMENT</i> .	INSPECÇÃO-GERAL DA AP. DL 135/99 . FÓRUM CIDADÃOS-ADMINISTRAÇÃO. LEI DO BALANÇO SOCIAL PARA A AP. REDE INTERMINISTERIAL PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INICIATIVA NACIONAL PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: EIXO ESTADO ABERTO. LOJAS DO CIDADÃO. SERVIÇO PÚBLICO DIRECTO. CENTROS DE FORMALIDADE DAS EMPRESAS. POSTOS DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO. PORTAL DO CIDADÃO. ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE. SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA AP. PRINCÍPIOS E NORMAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRECTA DO ESTADO.

QUADRO 2 TEORIA DOS 4 C

EIXOS DE ANÁLISE	PASSADO	PRESENTE	FUTURO
CONTINUIDADE	PREOCUPAÇÕES: • IMAGEM DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS. • REDUÇÃO DE CUSTOS DA AP. • SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA. • REQUISITOS PARA A QUALIDADE.	CONTINUAÇÃO DAS MESMAS PREOCUPAÇÕES.	CONTINUAÇÃO DAS MESMAS PREOCUPAÇÕES.
COOPERAÇÃO	NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO ENTRE SERVIÇOS DA AP.	NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO COM OS CIDADÃOS.	NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.
CONTEXTO	RELAÇÃO CONTURBADA ENTRE A AP E O PODER POLÍTICO. FRICÇÃO ENTRE O DIREITO E A GESTÃO.	SOCIEDADES MULTI-ÉTNICAS. EXCLUSÃO SOCIAL. GESTÃO DA DIVERSIDADE.	GESTÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL E ÉTNICA.
COERÊNCIA	ESTRATÉGIAS PARA A QUALIDADE DESLIGADAS, SEM UM FIO CONDUTOR. INCOERÊNCIA.	NECESSIDADE DE AJUSTAR AS ESTRATÉGIAS AO CONTEXTO. APRENDER COM BOAS PRÁTICAS, RETIRAR DELAS OS ELEMENTOS TRANSFERÍVEIS.	É CADA VEZ MAIS DIFÍCIL ALCANÇAR A COERÊNCIA. NECESSIDADE DE ADEQUAR AS ESTRATÉGIAS DA QUALIDADE À DIVERSIDADE E AOS NOVOS ENTENDIMENTOS.

Teoria apresentada no último dia da 3.ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (2004-10-17) pelos relatores Prof. Doutor Christopher POLLITT, Dr.ª Elke LOFFLER e Prof. Doutor Geert BOUCKAERT.