

Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

MODELO DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

MARÇO DE 2006

SUMÁRIO EXECUTIVO

Pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que tem como Objectivos:

- ♦ Modernizar e Racionalizar a Administração Central;
- ♦ Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração;
- ♦ Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.

Para atingir estes Objectivos, o PRACE estabeleceu as seguintes Linhas Estratégicas de Acção:

1. Reestruturar/Racionalizar a Administração Directa e Indirecta em função das **Missões** dos Ministérios, e respectivas entidades, e do **Programa de Governo**.
2. Reforçar as **Funções** Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados de **Apoio à Governação**.
3. Reforçar as **Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora** do Estado.
4. Racionalizar, e eventualmente externalizar, as **Funções Produtivas e de Prestação de Serviços**.
5. Desenvolver **Serviços Partilhados**, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes.
6. **Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical** através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação.
7. Clarificar e uniformizar as **Funções** da Administração Directa do Estado de **nível Regional**, de acordo com o modelo NUTS II.

8. Reforçar a **Proximidade aos Cidadãos** quer através de processos de **desconcentração e descentralização** físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (Call-centers, Internet, contratualização local de serviços) e desenvolver numa lógica de one-stop-shopping, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (**Balcões Únicos**).
9. Melhorar as **Qualificações** de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado.
10. **Implementar** as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos.

Organização tipo de Ministério



Os trabalhos do PRACE têm-se desenrolado numa **lógica de diálogo** e, sempre que possível, de **consenso** com os responsáveis da Administração Directa e Indirecta e os **resultados** da 1ª Fase pré-anunciam uma redução **significativa de entidades** (Conselhos, Comissões, Organismos), com a **criação de novas**, e potencial de **melhoria da Qualidade de Serviços** a prestar aos cidadãos, empresas e comunidades.

1. VISÃO

Decorrente do Programa de Governo, através da Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, o Governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), no qual se propôs fazer o **diagnóstico e a reforma estrutural da Administração Pública Central**, de forma a esta melhor se constituir como instrumento do desenvolvimento económico, social e cultural sustentado do país e da afirmação e relevância no plano internacional.

2. LINHAS ESTRATÉGICAS DE ACÇÃO

O PRACE orienta-se pelas seguintes linhas estratégicas fundamentais:

- 2.1. Reestruturar/Racionalizar a Administração Directa e Indirecta em função das **Missões** dos Ministérios, e respectivas entidades, e do **Programa de Governo**, num processo que se pretende contínuo.
- 2.2. Reforçar as **Funções** Estratégicas, Estudo e Avaliação/Controlo de Resultados **de Apoio à Governança**.
- 2.3. Reforçar as **Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora** do Estado.
- 2.4. Racionalizar, e eventualmente externalizar, as **Funções Produtivas e de Prestação de Serviços**.
- 2.5. Desenvolver **Serviços Partilhados**, de nível ministerial ou inter-ministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes que constituem fonte de desperdício de recursos.
- 2.6. **Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical** através da redução de cadeias de comando, criação de estruturas horizontais e matriciais de projecto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação.
- 2.7. Clarificar e uniformizar as **Funções** da Administração Directa do Estado **de nível Regional**, de acordo com as NUTS II.
- 2.8. Reforçar a **Proximidade aos Cidadãos**, quer através de processos de **desconcentração e descentralização** físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-centers, Internet, contratualização local de serviços*) e desenvolver, numa lógica de *one-stop-shopping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (**Balcões Únicos**).
- 2.9. Melhorar as **Qualificações** de Processos, Trabalho e, conseqüentemente, dos Funcionários da Administração Central do Estado.
- 2.10. **Implementar** as novas Estruturas de acordo com uma estratégia de gradualismo e testagem em pilotos.

3. MODELO DE ESTRUTURAS ORGÂNICAS

3.1 Organização tipo de Ministério



3.2 Missões Operacionais e Funções de Suporte

A reestruturação dos departamentos governamentais da Administração Central assenta na distinção entre:

A - **Missões Operacionais** de cada Ministério que se traduzem nas principais políticas e acções públicas.

As Estruturas Orgânicas correspondentes a estas Missões não obedecem a um modelo. A organização destas actividades varia de departamento para departamento em função da especificidade das missões.

B - **Funções de Suporte**, que se traduzem nas actividades complementares às missões operacionais mas que possibilitam a sua execução com eficácia e eficiência.

São distinguidos dois tipos de Funções de Suporte:

- B1) **Funções de Apoio à Governação**, com actividades centradas na Estratégia, Planeamento e Controlo de Gestão (desenvolvimento no ponto 3.4).
- B2) **Funções de suporte à gestão de recursos**, com actividades centradas na gestão eficiente dos recursos complementares mas necessários à realização das Missões Operacionais (desenvolvimento no ponto 3.5).

3.3 Missões Operacionais: Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora versus Funções Produtiva e Prestadora de Serviço.

Na globalidade da estruturação dos departamentos governamentais, foram reforçadas, racionalizando, as **Funções Normativa, Reguladora e Fiscalizadora**. Aliás, tendência generalizada das Administrações Públicas dos países da OCDE.

Em relação às **Funções Produtiva e Prestadora de Serviços**, privilegiaram-se critérios racionais de desconcentração, descentralização e, sendo caso disso, de externalização, de acordo com o objectivo de aproximar a Administração aos cidadãos e promover respostas globais e dialogantes através de canais físicos ou virtuais.

3.4 Funções e Órgãos Consultivos

Os órgãos consultivos – Conselhos, Comissões e outros órgãos de natureza análoga – são inequivocamente da maior importância na adequada e correcta formulação de políticas públicas quer a nível sectorial, quer no plano transversal ou interministerial.

A ausência de um “plano de arquitectura” para a criação de órgãos consultivos conduziu, por um lado, a situações de pulverização deste tipo de estruturas e, por outro, à sua sistemática colocação junto dos Gabinetes Ministeriais.

Os ajustamentos propostos no âmbito do processo de reestruturação pretendem ultrapassar estas disfunções, procurando contribuir para que, através de um maior critério na criação dos órgãos consultivos, e na articulação entre si e com as próprias estruturas da Administração, possam ser obtidos ganhos de eficácia e eficiência do seu funcionamento.

Considera-se também que a criação paralela, no âmbito do PRACE, de um órgão de suporte à governação com a vocação de apoio na definição de políticas e planeamento estratégico (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais) facilita o desígnio de que os Órgãos Consultivos possam funcionar junto da Administração e nem sempre junto dos Gabinetes Ministeriais.

3.5 Funções de Suporte à Governação

Para além da Racionalização e Modernização da Administração Central, o PRACE reforça e procura homogeneizar as funções estratégicas de suporte à Governação.

Neste domínio, foi proposta a criação nos Ministérios do **GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais**, cujo objectivo é criar instrumentos e proceder à recolha de informação interna e externa à Administração, no país e no estrangeiro, e proceder à sua análise e interpretação em termos de *benchmarking*, nacional e internacional, de forma a municiar os membros do governo com os elementos necessários à definição de políticas e estratégias sectoriais, não só decorrentes das opções políticas como também dos estudos e análises de dados nacionais, comunitários e extra-comunitários.

Este Gabinete tem também como responsabilidade a coordenação da elaboração dos Planos de Acção dos Ministérios e respectivos Orçamentos, bem como o acompanhamento activo da sua execução e respectivos sistemas de alertas ao Governo sobre a evolução operacional.

O Gabinete coordenará, nomeadamente, as funções de Definição Técnica de Indicadores de Performance e Objectivos, Avaliação de Desempenho Organizacional/Resultados, Estratégias de Gestão de Risco/Planos de Contingência, Padronização de Conceitos, Níveis de Serviço prestados e sua Qualidade, Gestão de Informação e Estatísticas.

A vertente estratégica é articulada com a área de Relações Internacionais. Ao Gabinete compete apoiar o Governo no âmbito da União Europeia, bem como apoiar a definição e garantir a execução da política internacional do Estado português nos sectores de actuação do Ministério, em articulação com o MNE.

O PRACE reforça também a função de **Auditoria**, tradicionalmente assegurada pelas Inspeções-Gerais dos Ministérios. Esta função evolui para um quadro de avaliação e controlo contínuos sobre os níveis de acção e desempenho de cada organismo, recomendando alterações e melhorias e seguindo a sua implementação no terreno, numa óptica de independência e imparcialidade técnica. A estrutura proposta concentra e articula os vários tipos de auditorias internas actualmente existentes nos Ministérios, a saber: normativa, financeira, de desempenho e técnica, e, quando é o caso, as auditorias externas.

A função Auditoria, numa perspectiva de *independent peer review*, assume um papel de relevância estratégica para a Governação.

Numa outra perspectiva e com um foco muito específico no controlo e avaliação da racionalidade e rigor dos processos de planeamento e execução orçamental, surge a figura do **Controlador Financeiro** enquanto guardião dos objectivos de controlo da despesa pública.

3.6 Funções de Suporte à Gestão de Recursos

A gestão de recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais nos vários Ministérios e respectivos organismos tem provocado uma pulverização de serviços com competências nestes domínios, repetindo basicamente os mesmos processos e originando desperdício de recursos.

Nestas áreas, o reforço das Secretarias-Gerais, a partilha de serviços comuns e a implementação de sistemas de informação integrados permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais, potenciando a redução de custos e as economias de escalas.

A) Secretarias-Gerais

As Secretarias-Gerais devem ser reforçadas no seu papel de coordenação e concentração de informação relativa às actividades de suporte à gestão de recursos humanos, materiais e patrimoniais, em particular no período temporal em que não estejam ainda preparadas soluções mais evoluídas em matéria de prestação de serviços partilhados.

Nas Secretarias-Gerais deve igualmente ser concentrada a capacidade existente de prestação de apoio técnico-jurídico, em substituição das auditorias jurídicas.

B) Serviços Partilhados

A partilha de serviços comuns (intra ou intersectoriais) permite a eliminação das múltiplas repetições estruturais existentes na prestação de serviços de suporte à Administração Pública.

Características principais dos Serviços Partilhados:

- ♦ Uma USP – Unidade prestadora de Serviços Partilhados tem como Missão a prestação de serviços de suporte/apoio aos organismos clientes. Estes serviços deixam de ser actividades secundárias dos organismos clientes, para passarem a ser o *core business* da USP que responde directamente pelos resultados destas actividades.
- ♦ A USP fica vinculada a Níveis de Serviço Contratualizados e sujeitos a regras de mercado, dos quais depende a continuidade da prestação de serviços.

- ♦ A USP focaliza-se na permanente maximização da eficiência, numa lógica de estrutura horizontal de produção, com recurso intensivo a tecnologias integradas de informação e comunicação e com uma configuração organizacional potenciadora de uma adequada relação custo/benefício.

A flexibilidade de actuação, agilidade e capacidade de ajustamentos rápidos e autonomia de gestão de uma Conta de Resultados, exigem um enquadramento das USPs a que a actual arquitectura jurídica da administração directa (ou mesmo indirecta) do Estado não responde. A figura jurídica prevista mais adequada a tais características, incluindo-se a possibilidade de “responsabilização contratual”, é a de Entidade Pública Empresarial, E.P.E..

Áreas percebidas como potenciadoras de maiores ganhos:

- ♦ Contabilidade, Gestão Orçamental e Financeira (incluindo os Activos Patrimoniais): em curso a implementação do POCP, ao abrigo do RIGORE;
- ♦ Aprovisionamento: em curso o Programa Nacional de Compras Electrónicas, sendo ainda necessário instanciar a Unidade Nacional de Compras e concluir a criação das Unidades Ministeriais;
- ♦ Gestão de Recursos Humanos: a iniciar por áreas eminentemente administrativas, como o processamento de salários;
- ♦ Gestão de Instalações e Equipamentos: a começar de raiz, com eventual exclusão parcial das Forças Armadas e de Segurança;
- ♦ Gestão de Tecnologias de Informação e Comunicação: nas vertentes mais infraestruturais e generalistas, v.g.: infra-estruturas tecnológicas, redes, *data-centers*, serviços de administração e operação de plataformas e aplicações, *help-desk* técnico.

Tendo em atenção a dimensão e especificidades da Administração Pública, recomenda-se a implementação das USP de acordo com uma estratégia de gradualismo e pilotagem:

- ♦ Numa perspectiva horizontal: começando pela Contabilidade, consolidando o Aprovisionamento e lançando os Recursos humanos;
- ♦ Numa perspectiva vertical: começando num Ministério (ou mesmo só em alguns dos seus organismos) e expandindo progressivamente a novos organismos e Ministérios.

4. DESCONCENTRAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E EXTERNALIZAÇÃO

Numa lógica de aproximar a Administração Central aos Cidadãos e às Empresas, o PRACE teve como Objectivos Desconcentrar e Descentralizar atribuições e competências para entidades com níveis regionais e locais.

4.1. Desconcentração

Neste âmbito, desconcentraram-se atribuições e competências em que o poder de direcção por parte dos membros do governo se deve manter enquanto garante de proximidade aos agentes económicos e, simultaneamente, de unidade e universalidade da prestação (pecuniária, de bens ou serviços) independentemente do local do território nacional.

Dada a diversidade de formas de desconcentração de organismos da Administração Central, procurou-se harmonizar a desconcentração territorial ao nível das **NUTS II**, de acordo com as delimitações estabelecidas pela RCM nº 34/86, de 5 de Maio.

A reorganização da administração desconcentrada teve ainda em consideração uma equilibrada distribuição dos organismos do Estado no âmbito das regiões, evitando indesejáveis fenómenos de neo-centralismo regional.

A adopção do modelo NUTS II como estrutura nuclear da organização da administração desconcentrada não significa que esse seja o único nível territorial de representação do Estado. Tendo em atenção as actividades desenvolvidas e as competências específicas foram adoptados modelos de organização sub-regional adequados às situações de proximidade com os cidadãos e agentes económicos.

Na 2ª Fase do PRACE, análise de Micro-Estruturas, será avaliada a reorganização dos serviços desconcentrados, indispensável para uma integração de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*Call-Centers*, Internet e contratualização local de serviços) e centros presenciais de atendimento público a nível sub-regional, municipal e de freguesia, numa evolução do conceito de Loja do Cidadão para o de Balcão Único Multiserviços.

4.2. Descentralização

Decorrendo do princípio da descentralização, consagrado no art.º 237 da Constituição de 1976, do princípio da subsidiariedade, consagrado no art.º 6º da Constituição, os objectivos do XVII Governo Constitucional, traduzidos nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, a Lei nº 60-A/2005, de 30/12 (OE 2006) e a orientação de descentralização de funções prestadoras definida na RCM n.º 124/2005, o PRACE, na fase de análise das micro-estruturas, identificará as competências dos organismos públicos, meios humanos e património, a descentralizar distinguindo em função da sua natureza as seguintes situações:

- a. Competências de planeamento, de gestão e de decisão de investimento tipicamente regionais as quais, face à inexistência de regiões administrativas, deverão ser exercidas pela administração desconcentrada do Estado a nível regional;
- b. Competências que pela sua natureza e escala de intervenção devem ser descentralizadas para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ou para as associações de municípios correspondentes a NUTS III ou à sua agregação;
- c. Competências de gestão, de investimento, de fiscalização e licenciamento de natureza local, de natureza essencialmente executiva ou prestadora de serviços, que devem ser descentralizadas para os municípios ou mesmo, em certas circunstâncias, para as freguesias de dimensão adequada.

4.3. Externalização

Em casos em que se verifiquem ganhos de eficiência ou eficácia é ponderada a possibilidade de transferência de actividades, não críticas para as Funções do Estado, para o sector privado ou social. A transferência de funções para terceiros pode assumir formas desde a empresarialização pública da função (sector público empresarial) à privatização total, passando pelo “terceiro sector” (instituições sem fins lucrativos), pelo *outsourcing* (o Estado é responsável pela função mas contrata a terceiros a sua execução) e pelas parcerias público-privadas.

Constituem exemplos de actividades externalizáveis (*outsourcing*), a execução de tarefas administrativas de baixo valor acrescentado e exigentes no consumo de recursos (v.g.: conferência de facturas) ou funções em que o nível de maturidade e competitividade do mercado privado é tendencialmente superior ao da Administração Pública (v.g.: formação em TICs, a gestão de espaços turísticos, a gestão de frotas, o desenvolvimento e manutenção de aplicações informáticas).

A contratualização destes serviços deverá ser sempre salvaguardada pela prévia avaliação de custo-benefício e pela garantia formal de níveis de serviço indexados a objectivos concretos.

5. TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Na Administração Pública Portuguesa, a evolução das tecnologias e sistemas de informação tem vindo a realizar-se de forma vertical em cada organismo, proliferando a existência de silos tecnológicos. Desta situação tem resultado a proliferação tecnológica e de sistemas de informação e investimentos de que nem sempre se obtêm os resultados esperados.

Por outro lado, a modernização e melhoria dos serviços públicos têm sido realizadas através do recurso cada vez mais intensivo a tecnologias e sistemas de informação, os quais são fortes aliados e ferramentas indispensáveis na mudança dos processos de trabalho, de gestão e de comunicação com empresas e cidadãos.

Neste contexto, o PRACE recomenda uma nova organização estrutural para a gestão integrada e diferenciada das Tecnologias de Informação e Comunicação:

- ♦ A Agência para a Modernização Administrativa, na Presidência de Conselho de Ministros, assume a definição das linhas estratégicas e das políticas transversais à Administração Pública, nomeadamente quanto às regras de interoperabilidade e de acessibilidade, taxionomias e normas de segurança e normalização da informação.

Tendo em atenção a sua especificidade e dimensão, cada ministério tenderá a ter concentrado num único organismo as seguintes funções:

- ♦ Definição de políticas e estratégias comuns das tecnologias de informação e comunicação do ministério;
- ♦ Planeamento, controlo e avaliação das iniciativas de informatização e actualização tecnológica dos órgãos, serviços e organismos do ministério;
- ♦ Gestão de contratos e garantia de cumprimento de níveis de serviço aos restantes organismos do ministério;
- ♦ Concepção, apoio e eventual construção dos sistemas de informação.

A implementação e manutenção de infra-estruturas tecnológicas e/ou generalistas (redes, data-centers, serviços de administração e operação de plataformas e aplicações, help desk técnico, plataformas colaborativas e de produtividade) são afectas à unidade de serviços partilhados.

6. SERVIÇOS SOCIAIS

O Decreto-Lei nº 194/91, de 25 de Maio, que define o Sistema de Acção Social Complementar, seus princípios, âmbito, atribuições e competências, nunca foi posto em prática, continuando a existir nove Serviços Sociais na Administração Central do Estado.

Com vista a implementar um sistema mais equitativo e justo, são fundidos numa única estrutura todos os Serviços Sociais – Serviços Sociais da Administração Pública - sob a égide do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com excepção do IASFA e das SAD's PSP e GNR, cuja manutenção se justifica devido às especificidades destes Serviços Sociais.

A fusão dos vários Serviços Sociais permitirá: redefinir o conceito de acção social complementar, delimitando o âmbito de intervenção do novo organismo, determinar o número de beneficiários e uniformizar as condições de acesso, uniformizar benefícios e quotizações e racionalizar meios.

7. RESULTADOS DA 1ª FASE – Análise de Macro-Estruturas

Resumo Quantitativo por Tipo de Estrutura

Tipo de Estrutura	Situação Actual	Estruturas Extintas [6]	Estruturas Mantidas	Estruturas Criadas	Nova Situação	Varição
Órgãos Consultivos [1]	78	38	39	5	44	-34
Serviços Centrais [2]	254	98	156	37	193	-61
Serviços Desconcentrados [3]	157	101	56	14	70	-87
Estruturas de Missão [4]	7	1	6	4	10	3
Outros [5]	22	8	14	0	14	-8
Total	518	246	271	60	331	-187

[1] Inclui Conselhos, Comissões e estruturas semelhantes.

[2] Inclui Serviços de Administração Directa e Indirecta do Estado.

[3] Inclui Serviços desconcentrados na dependência directa dos membros do Governo e em alguns casos, referidos no relatório da CT, de unidades desconcentradas de serviços dependentes de membros do Governo.

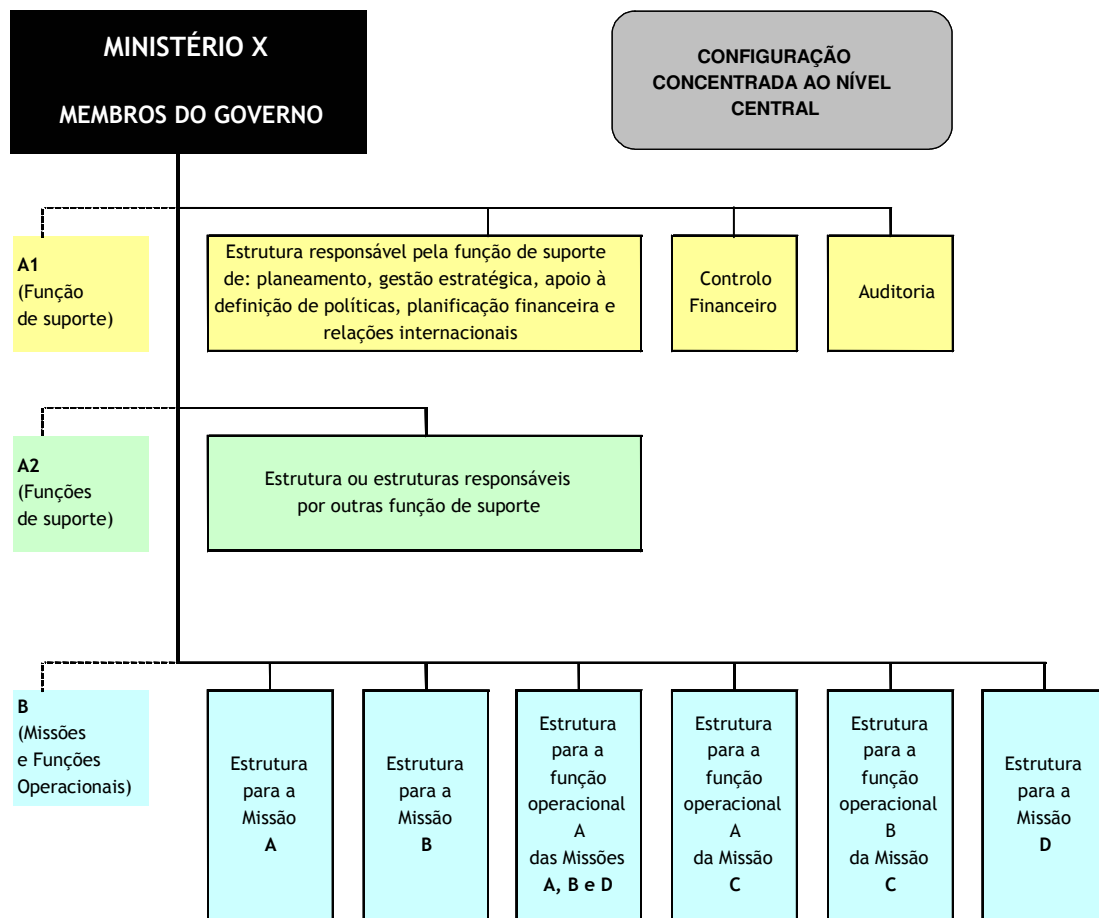
[4] Inclui Estruturas de Missão e equivalentes.

[5] Inclui Instituições do Ensino Superior, Academias, Fundações e todas as estruturas não enquadráveis nos pontos anteriores.

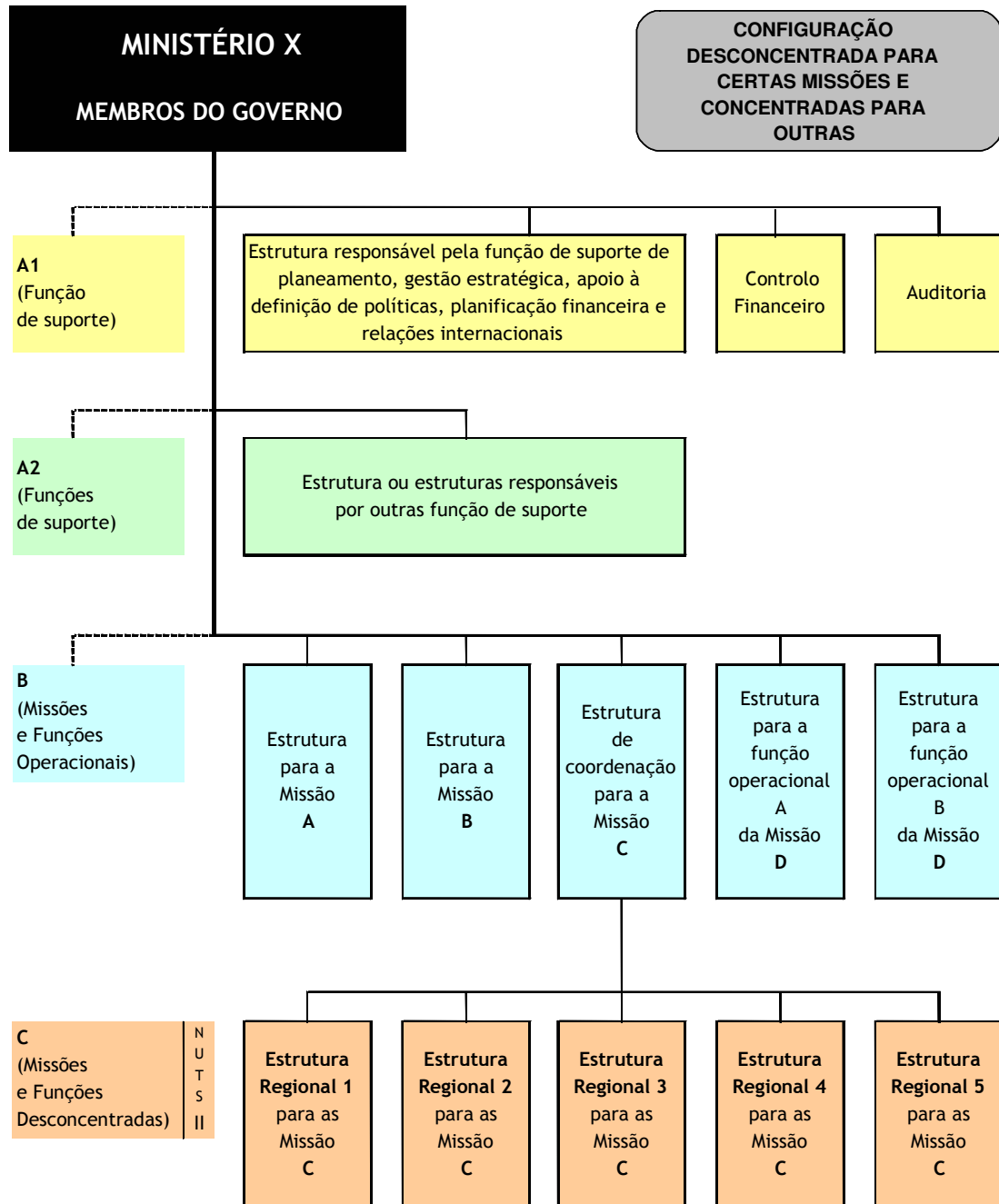
[6] Inclui as estruturas a externalizar e descentralizar

ANEXOS - MODELOS DE MACRO-ESTRUTURAS

Modelo 1



Modelo 2



Modelo 3

