

## **Resumo**

Becker e outros cientistas das ciências humanas levaram ao desenvolvimento da teoria do capital humano. O desenvolvimento da sociedade do conhecimento e as TIC reforçaram o reconhecimento da importância do capital humano. Contudo, os países da sociedade do conhecimento enfrentam uma ameaça de retrocesso, devido ao desajuste dos indicadores do desempenho macroeconómico e à dificuldade de mensuração do investimento em capital humano. A resolução da crise actual exige que o capital humano da Administração Pública possa contribuir para a boa governança.

## **Tema 1: Reformas na AP- desafios e oportunidades**

**Título- Investimento no capital humano da Administração Pública, factor essencial na resolução da crise**

**Autores: Helena Rato e Matilde Gago da Silva.**

### ***Introdução***

*Fundamentally, man is the key to all problems, not Money. Funds are valuable only when used by trained, experienced and devoted men and women. Such people, on the other hand, can work miracles even with small resources and draw wealth out of barren land.*

*Dag Hammarskjöld<sup>1</sup>*

Foi Théodore Schultz<sup>2</sup> quem, na década de 50 do século passado, criou o conceito de capital humano na sequência de estudos sobre o valor económico da educação, sendo por isso considerado “o pai do capital humano”. Mas, foi Gary Becker<sup>3</sup> quem, com a publicação do livro *Human Capital*, em 1964, consubstanciou esse conceito ao demonstrar que a saúde, o conhecimento, a capacidade de aplicar o conhecimento na resolução de problemas e no saber fazer, assim como o desenvolvimento de atitudes comportamentais positivas e a motivação para se desempenhar funções laborais, são factores essenciais para a produção de valor económico pelo trabalho e, subsequentemente, para a criação de riqueza e de bem-estar.

O desenvolvimento da teoria do capital humano foi impulsionado pelas tecnologias de informação e de comunicação (TIC), com destaque para a *Web*, na medida em que o

---

<sup>1</sup> Secretário-geral da ONU de 1953 a 1961, ano em que morreu num acidente de avião. Prémio Nobel da Paz, postumamente em 1961

<sup>2</sup> Prémio Nobel de Economia, em 1979

<sup>3</sup> Prémio Nobel de Economia, em 1992

desenvolvimento dessas tecnologias exige competências humanas com elevadas capacidades de conhecimento e de inovação, por um lado, e, por outro lado, a utilização dessas tecnologias potenciou a emergência da sociedade da informação e do conhecimento.

Este novo paradigma civilizacional tem como corolário o desenvolvimento de redes comunicacionais as quais pressupõem que os seres humanos desenvolvem, eles próprios, competências no âmbito do “agir comunicativo”. Ora, o “agir comunicativo” conduz à interacção entre pessoas propiciando a capacidade de partilhar conhecimento e de cooperar no sentido de se alcançarem objectivos comuns, contribuindo, assim, para o desenvolvimento do capital humano. Simultaneamente, estas novas competências postas em prática através das redes, suportadas pela *Web (networks)*, permitiram que as organizações atingissem resultados a um nível de desempenho incomparavelmente superior ao expectável, no caso de não disporem das TIC nem do capital humano que as utiliza. Foi neste contexto que a globalização se afirmou, acarretando níveis de competição nunca antes alcançados, devido à informação poder atingir qualquer ponto do planeta Terra, propagando-se à velocidade da luz.

O estudo e a compreensão desta realidade traduziram-se no consenso de que o capital humano é o factor fundamental para o desempenho das organizações e das economias nacionais, visto a criação do conhecimento ser a principal fonte de competitividade Internacional (Ponchirolli, 2002). Para Malhotra (2008) o capital humano é o principal motor da criação de riqueza nacional, porque determina a capacidade de produção de activos do conhecimento e estes são factores essenciais ao sucesso competitivo de um país, pois apresentam taxas de retorno crescentes ao contrário dos factores de produção tradicionais (terra, trabalho e capital).

Foi no quadro de construção deste consenso que o investimento em capital humano passou a constituir uma prioridade política, reforçada pela emergência de uma consciencialização global sobre a necessidade de se criarem condições sociais capazes de garantir o desenvolvimento sustentável. Assim, a percentagem das despesas em saúde, educação e formação profissional passaram a ser indicadores das políticas de desenvolvimento.

A ONU teve um importantíssimo papel nesse processo quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no final da década de oitenta do século XX, criou um grupo de trabalho coordenado por Amartya Sen<sup>4</sup> com o objectivo de criar um indicador e preparar um relatório sobre o desenvolvimento humano, a

---

<sup>4</sup> Prémio Nobel de Economia, em 1998

partir da ideia de que “ a verdadeira riqueza da uma nação está na sua gente<sup>5</sup> “. O primeiro relatório foi publicado em 1990, passando a partir daí a ter uma periodicidade anual.

Na década de noventa, todas as grandes iniciativas e declarações das Nações Unidas elegeram o investimento em capital humano como uma prioridade na defesa do ambiente e do desenvolvimento sustentável, na promoção da igualdade de género e no combate à pobreza, na resolução de conflitos e na defesa da paz, de que são marcos civilizacionais a Declaração do Rio de 1992, aprovada na Conferência Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Pequim de 1995, aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, a Declaração do Milénio aprovada na Cimeira do Milénio que se realizou em Nova York, em Setembro de 2000.

Na União Europeia, só a partir de 2000 é que o Conselho Europeu passou a considerar o investimento em capital humano como uma prioridade política, ao assumir como objectivo da Estratégia de Lisboa “converter a EU na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, antes de 2010, capaz de um crescimento económico duradouro acompanhado por uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e maior coesão social”. Em 2001, o Conselho Europeu de Gutemburgo aprofundou a perspectiva da Estratégia de Lisboa ao acrescentar-lhe uma dimensão ecológica, visando o desenvolvimento sustentável.

Em 2005, na sequência do Relatório Kok<sup>6</sup>, foi lançada a Estratégia de Lisboa Renovada, onde se definiram como prioritários os seguintes três eixos de actuação:

- **Sociedade da informação**, através de definição de um quadro regulador das comunicações electrónicas, do encorajamento à difusão das TIC, da criação de condições para o desenvolvimento do e- comércio, do suporte à liderança Europeia no domínio das tecnologias de comunicação móveis;
- **Investigação**, através da criação de um espaço de investigação e de inovação, elevando as despesas com I&D para 3% do PIB, tornando a Europa mais atractiva para os seus melhores cérebros e promovendo as novas tecnologias;
- **Educação e capital humano**, reduzindo para metade o abandono escolar, adaptando os sistemas de educação e de formação profissional às necessidades da sociedade do conhecimento, fomentando a aprendizagem ao longo da vida para todos, promovendo e facilitando a mobilidade.

Subsequentemente, a União Europeia implementou uma série de Programas orientados para a formação de capital humano, entre os quais se destaca o Programa

---

<sup>5</sup> Human Development Report 1990, pag.9

<sup>6</sup> Wim Kok, foi Primeiro -Ministro da Holanda de 1994 a 2002

para a Aprendizagem ao longo da Vida, 2007-2013, que para além da sua transversalidade inclui uma série de Programas Sectoriais como o Programa Leonardo da Vinci e o Programa Erasmus.

Em Setembro de 2011, na Cimeira do Conselho de Lisboa sobre Competências e Capital Humano<sup>7</sup>, reafirmou-se que o capital humano é o factor essencial para acelerar o crescimento e a inovação.

Em Portugal, a problemática do capital humano tornou-se uma prioridade política no âmbito da governabilidade, com a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS) para o período 2005-2015 (Tavares, Rato e Martins, 2006).

Com efeito, tendo identificado como dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento, a económica, a social e a ambiental, a ENDS definiu uma estratégia de desenvolvimento assente em dois grandes vectores de actuação, a saber, a gestão estratégica de recursos e a gestão estratégica político/institucional. Em ambos os vectores, é dado grande destaque ao capital humano, quer ao nível do investimento, no caso da gestão estratégica de recursos, quer ao nível das competências, no caso da gestão estratégica político/institucional.

### ***A problemática da avaliação do capital humano***

A riqueza produzida num determinado país é contabilizada através de dois indicadores, a saber, o Produto Nacional Bruto (PNB) ou o Produto Interno Bruto (PIB). O PNB é a expressão monetária dos bens e serviços finais produzidos pelos factores de produção nacionais, independentemente do território económico, ou seja, inclui a renda líquida dos factores de produção nacionais que se encontram no exterior, mas não a renda líquida exportada por corresponder ao pagamento de factores de produção estrangeiros operando em território nacional. Por sua vez, o PIB é a expressão monetária dos bens e serviços finais produzidos pelos factores de produção que operam no país, independentemente de serem nacionais ou estrangeiros.

Portanto, em qualquer dos casos, estamos perante variáveis de mensuração que não são adequados à avaliação monetária do capital humano, visto este não ser nem um produto nem um serviço final. Esta é uma questão de crucial importância no actual contexto de globalização, na medida em que a deslocalização das unidades de produção de bens e serviços, dos países onde a sociedade do conhecimento está mais desenvolvida para as economias emergentes, conduz necessariamente ao crescimento contabilístico do PIB dos países de economias emergentes e ao decréscimo contabilístico do PIB nos países da sociedade do conhecimento, facto que

---

<sup>7</sup> 2011 *Sills and Human Capital Summit - Getting Europe Back to Work: How Skills and Human Capital can accelerate Growth and Innovation*

tem vindo a servir de argumento para se reduzir o investimento público em capital humano nos países da sociedade do conhecimento.

Neste contexto, os países da sociedade do conhecimento enfrentam uma ameaça de retrocesso civilizacional e de empobrecimento dado que o desinvestimento em capital humano provocará uma diminuição da capacidade de produção de conhecimento e de bem-estar, com efeitos nefastos ao nível da saúde das populações e da coesão social, e, simultaneamente, o aumento do desemprego nos sectores da educação, da formação profissional, da cultura, da saúde e da I&D.

Impõe-se, portanto, que a produção resultante do capital humano seja de alguma forma considerada nas contas nacionais e que se utilizem indicadores adequados à avaliação do retorno do investimento em capital humano para que esse investimento seja utilizado eficazmente.

Neste âmbito merece destaque as conclusões da Conferência “*The Economic Impacts of Child Care and Early Education*” (Calman, Tarr-Whelan, 2005) e os estudos de Yogesh Malhotra e de Angel de la Fuente.

Na Conferência “*The Economic Impacts of Child Care and Early Education*”, realizada em Dezembro de 2004 e organizada pelo Instituto de Tecnologia de Massachussets, com o patrocínio do *Legal Momentum’s Family Initiative* e o *MIT Workplace Center*, foram apresentados estudos de avaliação dos benefícios económicos de uma educação pré-escolar de qualidade, a curto e longo prazo.

Para a avaliação no curto prazo, os investigadores realizaram estudos sobre Programas de educação pré-escolar, em cinco Estados (Massachussets, Carolina do Norte, Nova York, Washington e Illinois), tendo por base as seguintes variáveis: número de instituições envolvidas (creches e jardins de infância, ocupação tempos livres, centros de atendimento infantil, equipas de coordenação e de licenciamento) número de empregados e de crianças beneficiárias nessas instituições, número de pais que passaram a poder trabalhar, remunerações pagas aos educadores de infância e outras pessoas empregadas nas instituições, valor dos bens e serviços comprados pelas instituições, valor do consumo pago pelos salários dos profissionais que trabalham nas instituições, impostos pagos pelas instituições e respectivos empregados, impostos pagos pelos pais que passaram a poder trabalhar.

A partir da recolha de informações sobre essas variáveis, os investigadores estimaram os seguintes indicadores do impacto directo dos Programas sobre a economia, no curto prazo: número de instituições criadas pelos Programas; número de empregos criados nessas instituições; volume de salários pagos aos trabalhadores dessas instituições; receitas brutas das instituições; número de crianças beneficiárias. No que concerne os impactos indirectos, os investigadores procuraram avaliar os efeitos em

casca dos Programas sobre a economia dos Estados supracitados, através dos seguintes indicadores: sectores de actividade que forneceram bens e serviços às instituições abrangidas pelos Programas; subsequente volume de receitas geradas nesses sectores; rendimentos auferidos pelos pais que puderam começar a trabalhar, devido aos filhos beneficiarem dos Programas; volume de impostos gerados por todos os agentes económicos, individuais e empresas, devido aos Programas.

A demonstração dos impactos positivos de uma educação pré-escolar de qualidade sobre a economia, a longo prazo, foi efectuada com base nos resultados obtidos em dois estudos longitudinais, que seguiram a história de vida de pessoas, desde a idade pré-escolar até à idade adulta. Em ambos os estudos as pessoas seleccionadas pertenciam ao mesmo estrato socioeconómico, no caso afro-americano, tendo sido divididas em dois grupos, um que recebeu uma educação pré-escolar de elevada qualidade e o outro não. Os estudos provaram que os grupos de pessoas que beneficiaram de uma educação pré-escolar de elevada qualidade conseguiram, em média, ter melhores e mais bem pagos empregos, pelo que pagam mais impostos, além de, em média, cometerem menos crimes e recorrerem menos à assistência social.

Estes estudos mostram, ainda, que a qualidade do ensino é uma variável essencial a ser considerada para a avaliação do retorno económico do investimento em capital humano. Encontramos, também, esta conclusão nos estudos de Angel de la Fuente, designadamente, no artigo *“Education and economic growth: a quick review of evidence and some policy guidelines”*, elaborado no âmbito do projecto *“Globalisation and Challenges for Europe and Finlande”* que fez parte do Programa da Presidência da Finlândia, em 2006. Segundo Fuente, os resultados de estudos, que na década de noventa concluíram que o retorno do investimento em capital humano era pouco significativo, devem-se ao facto de utilizarem apenas variáveis quantitativas de medida, designadamente, o número de anos de escolaridade e as respectivas cargas horárias. Consequentemente, Fuente considera que a avaliação dos resultados do investimento em capital humano deve ser efectuada em função das competências adquiridas.

Para Malhotra (Malhotra, 2008), o capital humano de um país é o conjunto de competências das pessoas desse país e que se traduzem em educação, experiência, conhecimento, perícia e visão intuitiva. Por outro lado, como estas competências constituem activos, que são propriedade inalienável dos indivíduos, o retorno do investimento nacional em capital humano tem de se traduzir na criação de valor para a sociedade. O problema reside no facto de ser de difícil mensuração, em termos financeiros, o valor que o capital humano produz para a sociedade, quando, pelo

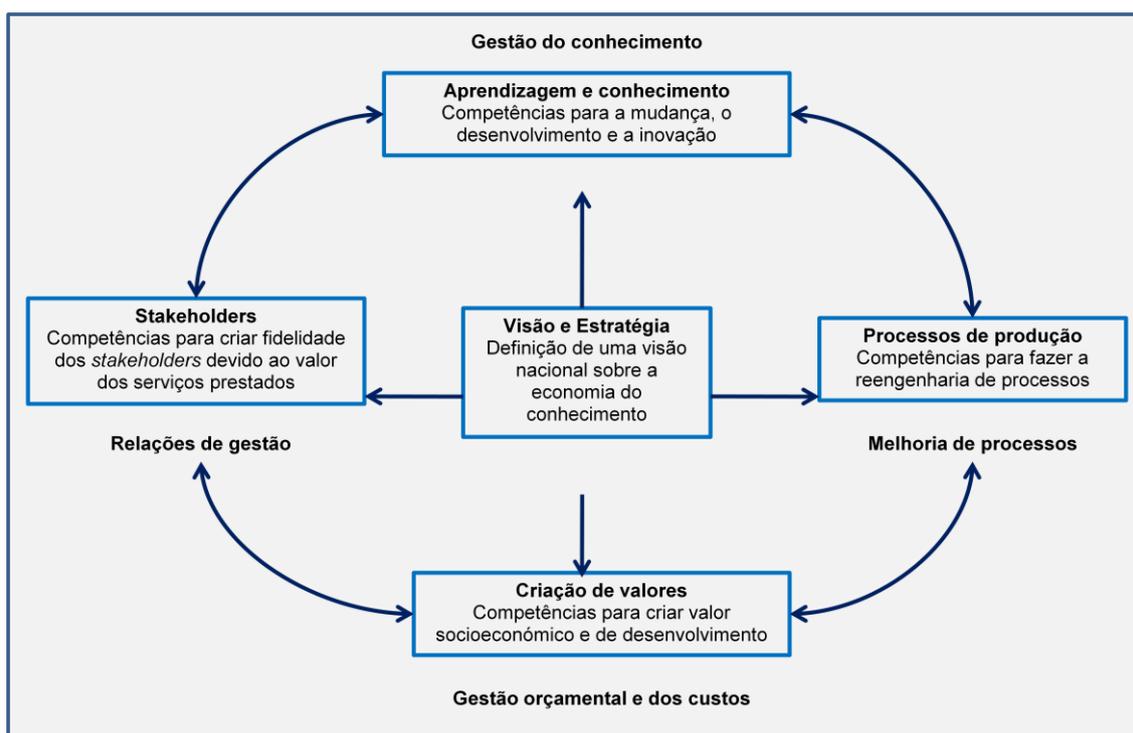
contrário, o custo do investimento em capital humano pode ser medido através das despesas em educação, formação profissional, saúde, cultura, etc.

Para ultrapassar esta questão, Malhotra sugere duas possibilidades: (1) avaliar o retorno do investimento em capital humano através de indicadores que resultaram de estudos sobre o contributo do capital humano para o desenvolvimento societal; (2) avaliar o capital humano em função do contributo das competências adquiridas para se atingirem determinados objectivos.

No primeiro caso, Malhotra seleccionou os seguintes indicadores: taxa de crescimento do número de estudantes que obtêm qualificações superiores à licenciatura, designadamente em áreas do conhecimento consideradas prioritárias para o desenvolvimento; taxa de feminização em altos cargos de direcção; número de livros publicados por 100.000 habitantes e aumento *per capita* do número de visitas a museus; diminuição da taxa de criminalidade.

No segundo caso, Malhotra sugere a aplicação da metodologia de *Balanced Score Card (BSC)*, de acordo com o esquema apresentado na figura 1. Ao utilizar esta metodologia procura-se alinhar a gestão do conhecimento com a gestão orçamental e de custos, partindo da definição da visão e de uma estratégia nacional para o desenvolvimento da economia na sociedade do conhecimento e estabelecendo hipóteses de causa e efeito entre as competências a desenvolver no âmbito das quatro dimensões perspectivas da *BSC*. Para isso é necessário identificar objectivos e indicadores de resultados, sejam eles quantitativos e/ou qualitativos, relativamente a cada dimensão da *BSC*. Através deste método é possível monitorizar uma determinada política de investimento em capital humano, assim como corrigir desvios que possam decorrer da implementação e operacionalização dessa política ou da visão estratégica de causa e efeito que lhe dá suporte.

**Figura 1- Retorno do Investimento em Capital Humano e gestão de competências**



Fonte: *Balanced Score Card for Knowledge Assets Measurement and Management* (Melhotra, 2003, pg. 32)

### ***Importância do capital humano para o bom desempenho da Administração Pública***

A partir da década de oitenta do século passado, as administrações públicas dos países mais desenvolvidos passaram a ser objecto de crítica, de avaliação e de contestação por parte dos mais diversos *stakeholders*. Este movimento, que teve a sua génese na primeira vaga da crise do endividamento público<sup>8</sup>, conduziu a um processo reformista do modelo de gestão burocrático (Rocha, 2009) que foi orientado para o aumento da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, tendo sido inicialmente sustentado pela teoria da gestão pública e, posteriormente, pela teoria da nova gestão pública. Ambas as teorias defendem uma mudança de paradigma do modo de funcionamento e de gestão da administração pública, do modelo tradicional burocrático para um modelo flexível e próximo da gestão privada.

As reformas das administrações públicas realizadas nas décadas de oitenta e noventa foram grandemente facilitadas pelo recurso às TIC, que revolucionaram em muitos aspectos os processos e procedimentos administrativos, permitindo notáveis ganhos de eficiência. Contudo, a ênfase dada à eficiência económica gerou alguns défices ao nível da eficácia e da qualidade dos serviços prestados, facto que levou a novos

<sup>8</sup> Geralmente designada por crise do Estado Social (*Welfare State*)

desenvolvimentos teóricos da ciência da administração, com destaque para o processo de criação de valor público pelas organizações governamentais.

Foi Mark H. Moore (Moore, 1995) quem explicitou pela primeira vez o conceito de valor público, ao enfatizar que a acção governativa e a actividade da administração pública devem trazer benefícios aos indivíduos e à sociedade, designadamente procurando responder às necessidades dos cidadãos, garantindo-lhes a acessibilidade a serviços públicos de qualidade, de forma a aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e, subseqüentemente, a legitimar a existência dessas instituições e respectivos custos. Nesta perspectiva, Moore defendeu que a essa legitimação corresponde uma responsabilização ética dos dirigentes e funcionários públicos e, por conseguinte, o dever de prestação de contas. Com esse objectivo, Moore acentuou a importância do investimento no capital humano das instituições, colocando-o ao mesmo nível do investimento nas TIC e em infra-estruturas.

Os posteriores desenvolvimentos da teoria do valor público e das análises de custo-benefício da nova gestão pública fizeram emergir a teoria da *governance*, cuja aplicação se verifica nos países desenvolvidos com mais capital humano, como é o caso da Suécia e da Noruega, mas também em países emergentes empenhados no investimento em capital humano, como pilar do desenvolvimento, de que é exemplo o Brasil, onde o Instituto Brasileiro de governança corporativa, criado em 1995, produziu o Código das Melhores Práticas de governança corporativa<sup>9</sup>.

Em suma, no decurso das duas últimas décadas do séc. XX assistiu-se a um profundo debate sobre o papel e a forma de organização da administração pública, que se traduziu num desenvolvimento do conhecimento da administração pública e numa produção científica sobre a ciência da administração, sem precedentes, concomitantemente com a realização de reformas do sistema de organização institucional e de gestão de recursos da administração pública, desde o sistema burocrático até ao sistema da governança responsiva (Tabela 1).

---

<sup>9</sup> 4.ª edição, 2010, disponível em [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)

**Tabela 1 – Os três modelos da Administração Pública**

	Burocrático	Gestão Pública	Governança responsiva
Relações Estado - cidadãos	Obediência	Respeito das Leis	Empoderamento dos cidadãos
Prestação de contas por altos dirigentes	Ao Governo	Aos Clientes	Aos cidadãos e <i>stakeholders</i>
Princípios orientadores	Cumprimento das regras e regulamentos	Eficiência e resultados	Prestação de contas, transparência e participação
Critérios de sucesso	Volume de produção	Resultados	Melhoria de processos
Atributos chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Responsabilidade

Fonte: *Unlocking the Human Potential for Public sector Performance, World Public Sector Public Report 2005*, ONU, pág. 7

Pela leitura da Tabela 1, onde se apresentam as principais dimensões características dos modelos de funcionamento e de gestão pública, acima referenciados, podemos concluir que a mudança do modelo burocrático para o modelo de gestão pública foi orientada no sentido de se priorizar os resultados sobre o cumprimento de regras e regulamentos, facto que teve como corolário uma maior independência da administração pública face ao poder político, associada ao desenvolvimento da responsabilidade profissional face aos clientes. Contudo, como estas duas últimas características geraram ineficácias ao nível do controlo societal sobre os serviços públicos, em termos da utilização de recursos e da acessibilidade dos cidadãos a esses serviços, houve uma evolução do modelo da gestão pública para o modelo da governança responsiva, ou seja uma governança que exige e integra a participação dos cidadãos, em geral, e dos *stakeholders*, em particular, passando o controlo societal a ser efectuado através dessa participação pelo que se exige a responsabilização dos gestores na prestação de contas, com total transparência. Consequentemente, os processos, ou seja, a forma como se produzem os serviços públicos passou a ser o critério capaz de garantir o sucesso da organização.

As reformas da administração pública tiveram, naturalmente, um forte impacto sobre a gestão dos recursos humanos, nas suas diversas dimensões, a saber, regimes de contratação, tipo de vínculo, sistemas de remuneração, progressões na carreira, avaliação do desempenho e desenvolvimento das competências de recursos humanos. As principais características da gestão de recursos humanos nos três modelos da Administração Pública estão sucintamente apresentadas na Tabela 2.

A principal alteração introduzida pelo modelo de gestão pública, comparativamente ao modelo burocrático, foi a introdução do sistema de postos de trabalho e a subsequente substituição do regime de nomeação pelo regime de contratação individual, possibilitando que a progressão nas carreiras passasse a depender da avaliação do desempenho individual, efectuada em função dos resultados obtidos face aos objectivos pré-estabelecidos. A introdução da gestão por objectivos implicou uma descentralização da gestão de recursos humanos e a implementação de uma política de formação profissional vocacionada para dotar esses recursos das competências necessárias à prossecução dos objectivos inerentes aos respectivos postos de trabalho.

Na evolução do modelo da gestão pública para o modelo da governança responsiva a principal inovação reside no facto da gestão de recursos humanos passar a obedecer a uma estratégia que integra uma perspectiva descentralizada, ao nível dos serviços, mas integrada numa perspectiva de enquadramento global a ser definida por uma entidade reguladora. Em linha com a perspectiva de gestão estratégica de desenvolvimento dos recursos humanos e com o princípio orientador da prestação de contas, transparência e participação (Tabela 1), o modelo da governança responsiva atribui grande importância à gestão de competências no âmbito quer da política de remuneração quer da formação profissional dos recursos humanos.

Na literatura anglo-saxónica sobre ciência administrativa, o modelo da governança responsiva é também designado como *new public service*, devendo-se esta designação à ideia de que nas sociedades em rede a formulação e implementação de políticas deixou de ser apanágio dos Governos (Janet and Robert Denhart, 2011) para passar a ser um processo dinâmico e interactivo entre múltiplos actores, competindo aos Governos regular os processos e promover a participação dos grupos mais vulneráveis ou com menor capacidade de participação, de forma a preservar os valores da democracia e a coesão social (Perry, 2006), sem descurar os princípios de uma gestão eficiente dos recursos, herdados do modelo da gestão pública.

**Tabela 2 – Principais características da Gestão de Recursos Humanos dos três modelos da Administração Pública**

	<b>Burocrático</b>	<b>Gestão Pública</b>	<b>Governança responsiva</b>
<b>Sistema de serviço público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fechado</li> <li>• Regime de carreiras</li> <li>• Contratos por nomeação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aberto e descentralizado</li> <li>• Sistema de posto de trabalho</li> <li>• Contratos por tempo indeterminado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aberto e regulamentado</li> <li>• Regime de carreiras para funções essenciais; restantes sistema de posto de trabalho</li> <li>• Contratos por nomeação e por tempo determinado</li> </ul>
<b>Organização institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão centralizada</li> <li>• Gestão administrativa do pessoal</li> <li>• Sistema de remuneração unificado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão descentralizada para Ministros da tutela</li> <li>• Gestão de Recursos Humanos</li> <li>• Contratação individual, incluindo remunerações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidade reguladora da gestão de recursos humanos; gestão de recursos humanos descentralizada</li> <li>• Gestão estratégica para o desenvolvimento dos recursos humanos</li> <li>• Sistema de remuneração unificado e remuneração por mérito</li> </ul>
<b>Progressão nas carreiras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrada na antiguidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critérios assentes no tipo de trabalho, com avaliação de desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Critérios assentes no tipo de trabalho com avaliação de desempenho</li> </ul>
<b>Política de remuneração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assente na experiência (antiguidade) e nas qualificações adquiridas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leque de competências</li> </ul>
<b>Gestão do desempenho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ética profissional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordo sobre desempenho (objectivos e indicadores avaliação resultados)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de contas a 360 graus</li> </ul>
<b>Desenvolvimento Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ênfase nas aptidões relacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de competências profissionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de competências profissionais e aptidões relacionais</li> </ul>

Fonte: *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance, World Public Sector Public Report 2005*, ONU, pág. 70

A aplicação da governança responsiva exige que os recursos humanos da Administração Pública desenvolvam novas competências, em patamares de maior complexidade e de responsabilidade no âmbito do conhecimento e no âmbito comportamental, assim como no domínio das TIC e da gestão de redes, pois uma questão crucial no desempenho da governança responsiva é a capacidade de recolher, tratar e divulgar informação relevante para a promoção da cidadania participativa e para a criação de valor público. Nesta perspectiva, a formação ao longo da vida tanto dos trabalhadores da Administração Pública, como dos responsáveis

políticos e de todos os cidadãos constitui uma condição necessária para o sucesso da governança.

Em Portugal, a Constituição da República Portuguesa<sup>10</sup> estabelece no n.º1 do seu art. 266 que “a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” e no n.º1 do art. 267 que a “Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva...”, devendo para o efeito estabelecer-se “adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas...” (n.º2 do art. 267). Estes princípios voltaram a ser reforçados, em 1991, com a entrada em vigor do Código de Procedimento Administrativo (CPA)<sup>11</sup> designadamente no que concerne a colaboração da Administração com os particulares (art.º 7), o dever da Administração Pública assegurar a participação dos particulares e de outros *stakeholders* na formação das decisões que lhes disserem respeito (art.º 8) e a estruturação da Administração Pública “de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões” (art.º 10).

De acordo com as principais características dos três modelos de Administração Pública (Tabela 1), podemos considerar que os princípios estabelecidos pela Constituição e o CPA relativamente às relações da Administração Pública com os cidadãos se inserem numa perspectiva que engloba características próprias da Gestão Pública e da Governança responsiva. Contudo, o então contexto cultural da Administração Pública, dominado pela perspectiva jurídico-administrativa inerente ao modelo burocrático e que se traduzia num défice das competências dos recursos humanos relativamente à orientação quer para o cliente quer para a promoção da participação dos cidadãos na governança, impediram que houvesse uma compreensão do alcance dos princípios fundamentais do CPA, pelo que só as normas procedimentais do Código foram objecto de aplicação. Esta realidade influenciou os programas de formação profissional para dirigentes e funcionários da Administração Pública portuguesa, dominados pelas áreas jurídico-administrativas, embora tivesse sido dada alguma atenção à aprendizagem de línguas e às questões europeias. Para isso contribuiu, também, o facto de estar em construção o quadro legal para a integração de Portugal na Comunidade Europeia, designadamente através da transposição das Directivas Comunitárias para a legislação portuguesa.

---

<sup>10</sup> Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua versão actual (VII revisão, 2005)

No final da década de noventa, emergiu com grande força a problemática da modernização administrativa, em parte devido ao avanço no domínio das TIC e à influência crescente da teoria da gestão pública sobre os decisores políticos. Consequentemente, o Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril, estabeleceu uma série de princípios de acção para pôr os serviços e organismos da Administração Pública ao serviço do cidadão, “de acordo com os princípios da qualidade, da protecção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa” (art.º2). No âmbito da formação profissional, este diploma traduziu-se na aplicação de programas nas áreas de desenvolvimento e gestão organizacional, de liderança e gestão de recursos humanos, de atendimento e na área comportamental.

A 30 de Julho de 2003, o Conselho de Ministros<sup>11</sup> aprovou as “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”, tendo como objectivo fundamental conseguir simultaneamente uma maior eficiência no consumo de recursos e o aumento da qualidade dos serviços prestados. Para isso foram definidos oito eixos prioritários de actuação inter-relacionados, através das seguintes quatro áreas de actuação operacional: (1) instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível hierárquico; (2) revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública; (3) melhoria da qualidade dos serviços prestados; revitalização do programa de formação e valorização para a Administração Pública. Esta estratégia foi retomada e desenvolvida por diversas outras Resoluções de Conselho de Ministros que atribuem particular importância à formação profissional. Em particular, a RCM 53/2004 elenca no seu artigo 13.º as áreas prioritárias de formação a serem asseguradas pelo Instituto Nacional de Administração (INA) e pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

Em 2005, a modernização da Administração Pública portuguesa voltou a ser objecto de uma Resolução do Conselho de Ministros<sup>12</sup>, onde se reafirma a intenção de prosseguir a reforma da Administração Pública “para alcançar uma Administração que sirva bem os cidadãos, as comunidades e as empresas” e onde se determina a necessidade de promover a formação para a qualificação dos recursos humanos da Administração Pública, com destaque para os titulares de cargos de direcção superior e intermédia, por se considerar que sem a cooperação empenhada dos seus recursos humanos “a Administração não evoluirá num sentido de melhor e mais eficiente serviço ao País”.

---

<sup>11</sup> RCM 95/2003, de 30 de Julho

<sup>12</sup> RCM 109/2005, de 30 de Junho

A Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável<sup>13</sup> (ENDS-2015) incorpora a modernização e racionalização da Administração Pública portuguesa, enquanto área base de intervenção, considerando que “uma melhor capacidade de resposta da Administração Pública às necessidades dos cidadãos e das empresas constitui uma condição necessária para a prossecução dos objectivos estratégicos nacionais” (DPP, 2006), com o desígnio de “retomar uma trajectória de crescimento sustentado que torne Portugal, no horizonte 2015, num dos países mais competitivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social” (APA, 2008).

A política de reforma da Administração Pública, sustentada pelos diplomas acima referidos e outros de iniciativa tanto do Governo como da Assembleia da República, conduziu a uma profunda alteração da estrutura, da organização e dos métodos de gestão da Administração Pública, em particular devido à introdução da avaliação do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores assim como ao desenvolvimento da informatização dos processos, a qual implicou algumas simplificações administrativas. A implementação destas reformas foi suportada por um ambicioso e amplo programa de investimento no capital humano da Administração Pública. Nesse âmbito há a destacar a introdução da obrigatoriedade de formação dos dirigentes em determinadas áreas<sup>14</sup>.

A formação específica para a Alta Direcção da Administração Pública foi definida e regulamentada pela Portaria 1141/2005, de 8 de Novembro, tendo o INA desempenhado um papel relevante na definição das áreas temáticas a serem integradas nos cursos para dirigentes da Administração Pública central. Nesse âmbito, foi efectuada uma avaliação prospectiva de competências para quadros e dirigentes da Administração Pública portuguesa, com o horizonte temporal de 2015 (Valadares, Rato, Martins, 2006), resultante de um estudo de investigação integrado no Eixo de POEDS<sup>15</sup> “Qualificar para Modernizar a Administração Pública”.

Essa avaliação prospectiva de competências foi naturalmente influenciada pelos objectivos explícitos da reforma administrativa, designadamente no quadro da gestão por objectivos e avaliação do desempenho dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores<sup>16</sup>. Assim, recorrendo a princípios da teoria da gestão pública, foi dado grande ênfase às competências no domínio da gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos, assim como à gestão da liderança, da

---

<sup>13</sup> RCM 109/2007, de 20 de Agosto

<sup>14</sup> Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto

<sup>15</sup> Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, integrado e financiado pelo QCA III

<sup>16</sup> SIADAP- Lei 66-B/2007, de 28 de Dezembro

qualidade e da inovação. Mas, adicionalmente, ao tomar em consideração os objectivos e dimensões da gestão estratégica político/institucional do ENDS 2015, assim como literatura relevante sobre a inter-relação entre desenvolvimento de capital humano e governança, no referencial de competências produzido pelo estudo são apresentadas e definidas algumas competências transversais que se enquadram na perspectiva do modelo da governança responsiva, como é o caso da capacidade de trabalhar em grupo, do gosto pela cooperação e intercâmbio de conhecimento ou a *networkability*, ou seja, a capacidade de desenvolver redes de comunicação interactivas, ao nível intra e inter organizacional.

### ***Competências do capital humano da Administração Pública em tempo de crise***

As crises societais podem ser conjunturais ou sistémicas. As crises conjunturais têm uma duração de curto/médio prazo e podem ser cíclicas ou não. As crises cíclicas conjunturais são crises de crescimento que surgem após um determinado sistema atingir um ponto máximo de desempenho, sendo provocadas por desequilíbrios engendrados pelas forças endógenas motoras do desenvolvimento económico<sup>17</sup>. Em economia de mercado admite-se que esses desequilíbrios podem ser auto-corrigidos pela acção dos agentes económicos, como é o caso da crise de superprodução também designada por “doença holandesa”. Contudo, políticas públicas de reajuste podem acelerar a correcção desses desequilíbrios ou/e atenuar os efeitos mais gravosos da crise. As crises conjunturais não cíclicas são geralmente provocadas por um choque exógeno e súbito, como por exemplo a subida inesperada do preço de matérias-primas. Neste tipo de crise e em economia de mercado, a correcção dos desequilíbrios depende da capacidade dos agentes económicos, eventualmente reforçada por políticas públicas adequadas, endogeneizarem os custos inerentes ao choque.

A crise sistémica ocorre quando as relações dinâmicas entre as forças motoras do desenvolvimento de um determinado sistema se tornam disfuncionais, em que os desequilíbrios sistémicos se auto-reforçam, conduzindo a um ciclo vicioso de agravamento das causas e consequências da crise. A crise sistémica não é, portanto, auto-regulável, pelo que se não houver uma intervenção política pública eficaz e eficiente a crise prolongar-se-á e aprofundar-se-á até à falência do sistema.

Etimologicamente, a palavra crise tem duas origens: a grega (Krisis) que significa *um período de extrema confusão e perigo* mas, também, *uma etapa crucial ou um ponto de viragem no desenvolvimento de qualquer coisa*; a latina (crise) que significa *vento*,

---

<sup>17</sup> Na teoria económica, uma das explicações desses desequilíbrios é dada pela Lei dos Rendimentos Decrescentes

*perturbação de uma pessoa, fase de mudança sem possibilidade de voltar atrás e continuar a aplicar o mesmo modelo.* Em suma, a ideia de mudança, quer ao nível de organização da sociedade quer ao nível dos comportamentos individuais, é intrínseca ao conceito de crise.

Consequentemente, a resolução de uma crise exige firmeza nos objectivos, capacidade e audácia para procurar soluções novas e inovadoras. Assim, a procura de soluções para resolver as crises tem sido a força motriz do desenvolvimento, ao longo da História da Humanidade. Como afirmou Albert Einstein: “ Crise é a maior graça que pode ser dada aos povos e aos países, porque a crise traz progresso...Foi devido às crises que se produziram invenções, descobertas e foram concebidas grandes e notáveis estratégias. A desorientação dos povos e países provem da esperança de que se podem encontrar soluções fáceis para as crises...A verdadeira crise é a da incompetência”.

Actualmente, a Administração Pública enfrenta o desafio de contribuir para a resolução da crise, cumprindo a dupla missão de informar os decisores políticos sobre a realidade nacional no que concerne os grandes problemas económicos, sociais e ambientais, por um lado, e de aplicar no terreno as políticas públicas maximizando a eficácia e a eficiência da função de interface entre os governantes e os cidadãos, por outro lado.

Com efeito, na sociedade do conhecimento, a informação é um factor primordial em qualquer processo de decisão e de implementação de políticas públicas (Zannuzzi et al, 2009), sejam elas de nível macro ou micro. Mas, a recolha, tratamento, análise e interpretação da informação que seja útil ao processo de gestão da crise, quando esta é conjuntural, ou ao processo de mudança do paradigma societal, quando a crise é sistémica, exige o desenvolvimento de competências em termos de inteligência económica e social (Zara, 2004), ou seja do conhecimento e da capacidade de formulação de raciocínios estratégicos sobre a dinâmica das inter-relações entre as principais variáveis sistémicas e destas com os actores que de uma forma ou de outra são parte interessada nessa dinâmica.

Os processos de mudança são geradores de conflito, sobretudo quando em tempo de crise esses processos lesam grupos sociais, provocam alterações nas relações de poder ou são perspectivados como uma ameaça ao nível individual ou colectivo. Para se ultrapassar esta dificuldade é preciso criar confiança, tornando-se, portanto, imprescindível que o processo político de mudança obedeça aos princípios da governança responsiva, em particular, no que concerne a prestação de contas, a transparência, a responsabilidade, a ética e a inclusão dos *stakeholders* nos processos decisórios.

A prestação de contas implica o confronto dos resultados obtidos face aos objectivos e metas estabelecidos, considerando os recursos disponibilizados e efectivamente utilizados. Para isso são necessárias as competências inerentes à gestão por objectivos, incluindo a gestão da utilização eficiente dos recursos. Neste âmbito, em situação de crise, assume particular importância o controlo de execução orçamental e a gestão de riscos associados aos processos e procedimentos administrativos, com destaque para o desperdício, a fraude e a má administração, o que exige competências em desenho e análise de processos assim como competências em sistemas de informação e criação de indicadores adequados às necessidades do controlo de execução orçamental, à gestão de riscos e à monitorização dos objectivos. Outro conjunto de competências, complementares das acima referenciadas, reportam-se à capacidade de realização de auditorias internas e à organização sistematizada de todos os elementos de gestão necessários a auditorias externas ou inspecções, incluindo a dimensão qualidade dos serviços prestados.

Os resultados e indicadores da prestação de contas são essenciais para a transparência, devendo neste âmbito ser dispensada particular atenção à contratação pública, nas suas diversas áreas. Mas, além das competências de contratação, a transparência requer, também, competências no domínio da acção comunicativa (Ponchirolli, 2002), designadamente, o desenvolvimento e gestão de redes, as TIC e a capacidade argumentativa. Estas são competências igualmente indispensáveis para a promoção da participação dos cidadãos, em geral, e dos *stakeholders*, em particular, nos processos decisórios e na monitorização e controlo de políticas públicas, na negociação, na construção de consensos e no desenvolvimento da responsabilidade social. É ainda neste quadro referencial que se enquadram as competências no domínio das igualdades de oportunidades, da inclusão social e da ética.

A capacitação do capital humano da Administração Pública no sentido de apreensão das competências referenciadas, pressupõe a concepção e implementação de práticas de formação profissional de aprendizagem e de auto-aprendizagem contínua, numa perspectiva de desenvolvimento da inteligência colectiva, sustentada pela cooperação intelectual, a gestão do conhecimento e as tecnologias de informação e comunicação (Zara, 2004), entendendo-se como inteligência colectiva as relações de colaboração entre pessoas e grupos de pessoas conectados através das TIC, visando a obtenção de resultados inteligentes e, portanto, propulsores do desenvolvimento da economia do conhecimento.

## Bibliografia

Agência Portuguesa do Ambiente (2008), “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável ENDS 2015”, Agência Portuguesa do Ambiente, Jan.

BECKER, Cary, (1964), Human Capital: “A Theoretical and Empirical Analysis”, with Special Reference to Education, Chicago, Univ. Press

CALMAN, Leslie J., TARR-WHELAN, Linda, (2005), “Early Childhood Education for All – A Wise Investment”, Recommendations arising from “The Economic Impacts of Child Care and Early Education: Financing Solutions for the Future” a conference sponsored by Legal Momentum’s Family Initiative and the MIT Workplace Center, Legal Momentum, April, New York

DENHARDT, Janet Vinzant, DENHARDT, Robert B. (2011) “Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Prepared for the ASPA Strategic Planning Process”<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/publicdocuments/ASPA/UNPAN006966>.

Departamento de Prospectiva e Planeamento (2006), “Portugal. Visão 2015. Contributo para o Quadro de Referência Estratégico Nacional”, Prospectiva e Planeamento, N.º 13 – [www.dpp.pt/List/Pesquisa%20avanada/.../1356/visão\\_2015.pdf](http://www.dpp.pt/List/Pesquisa%20avanada/.../1356/visão_2015.pdf)

DENHARDT, Robert B., DENHARDT, Janet Vinzant (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, RAP – Public Administration Review, November/December, Volume 60, N. 6

Education and economic growth: a quick review of the evidence and some policy guidelines, (2006), Instituto de Análisis Económico, CSIC, Prime Minister’s Office, Economic Council Of Finland, 20 September [http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/De\\_la\\_Fuente\\_06-09-20.pdf](http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/De_la_Fuente_06-09-20.pdf)

JANNUZZI, Paulo de Martino, SILVA, Maria Rosângela F. Machado, SOUSA, Mariana Almeida de Faria, RESENDE, Leonardo Milhomem (2009), Estruturas de Sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são, ENAP Caderno EIAPP Reflexões para Ibero-América, Brasília

KOK, Wins, “Facing the Challenge” (the kok report, November 2004), [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/essentials/reports/kok/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/essentials/reports/kok/index_en.htm)

MALHOTRA, Yogesh, (2003), “Measuring Knowledge Assets of a Nation: Knowledge Systems for Development”, Research Paper prepared for the Invited Keynote

Presentation delivered at the Ad Hoc Group of Experts meeting, Knowledge Systems for Development United Nations Headquarters, New York, 4 – 5 September

MOORE, Mark H. (1995) *Creating Public Value, Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge

PERRY, James L. (2007), “Democracy and the New Public Service”, *The American Review of Public Administration*, Volume 37, N. 1, March, SAGE Publication.

PONCHIROLI, Osmar (2002), “O capital humano como elemento estratégico na economia da sociedade do conhecimento sob a perspectiva da teoria do agir comunicativo”, *Ver. FAE, Curitiba*, V.5, n.1 p.29-42, Jan./Abr.

ROCHA, J. A. Oliveira (2009) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, INA Editora, Oeiras

SCHULTZ, Theodore (1963), “The Economic Value of Education New York”, Colombia University, Press

United Nations (1995), “Human Resources Development”, Twelfth Meeting of the United Nations Programme in Public Administration and Finance. ST/SG/AC.6/1995/L.7/Add.1

United Nations (2005) “Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance” World Public Sector Report 2005, Department of Economic and Social Affairs, New York, ST/ESA/PAD/SER.E/63

TAVARES, Luís Valadares, RATO, Helena, MARTINS, Orlando (2006) *Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa*, INA, Oeiras

ZARA, Oliver (2004), *Managing Collective Intelligence Toward a New Corporate Governance*, Axiopoli Publishing, [www.axiopoli.com](http://www.axiopoli.com)