

ACORDO

DECLARAÇÃO DE SANTO DOMINGO

(Boca Chica, Província de Santo Domingo, República Dominicana, 27 e 28 de Junho de 2002)

- Estratégias de profissionalização da função pública no quadro da nova gestão pública na região Ibero-Americana.
- Forum de Concertação: Iniciativas para a cooperação técnica em matéria de reforma da administração pública em geral e da profissionalização da função pública em particular.
- Resoluções: Os Ministros da Administração Pública e de Reforma do Estado e os Chefes de Delegação dos países Ibero-Americanos, reunidos nos dias 27 e 28 de Junho de 2002, em Boca Chica, Província de Santo Domingo, República Dominicana, sob a iniciativa do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e o apoio do Ministério das Administrações Públicas de Espanha, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), da Fundação Internacional e Ibero-Americana para a Administração e as Políticas Públicas (FIIAP) e do Secretariado Técnico da Presidência da República Dominicana.
- Constituíram-se na IV Conferência Ibero-Americana de Administração Pública e Reforma do Estado para debater e apresentar linhas de orientação e cooperação em matéria de "Profissionalização da função pública no quadro da nova gestão pública", com o intuito de dotar os aparelhos de gestão dos Estados Ibero-Americanos da capacidade necessária para garantir a consecução dos objectivos de desenvolvimento sustentável, bem-estar e equidade social e governabilidade democrática que estes perseguem.
- Deram sequência às preocupações manifestadas no âmbito da Administração Pública e Reforma do Estado nas sucessivas Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo de Bariloche, Viña del Mar, Ilha de Margarita, Porto, Havana, Panamá e Lima.
- Obtiveram consenso nos princípios que seguidamente se enunciam, acordando em que sejam apresentados na próxima Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, a realizar na República Dominicana, no mês de Novembro do presente ano.

ESTRATÉGIAS DE PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO QUADRO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA COMUNIDADE IBERO-AMERICANA

1.O Estado constitui a máxima instância de articulação de relações sociais. A maior parte dos países Ibero-Americanos enfrenta hoje situações críticas que se manifestam em fortes desequilíbrios e contradições entre os objectivos da governabilidade democrática, o desenvolvimento produtivo e a equidade distributiva. Nessa medida, o Estado perdeu parte da sua capacidade articuladora e, portanto, passou a ser percebido como principal responsável pela crise.

2.As políticas adoptadas pela maior parte dos países durante a última década e meia, tentaram: i) modificar as regras de jogo que regem os vínculos entre a sociedade e o Estado; ii) levar a cabo políticas de descentralização para os governos subnacionais (regiões, estados, províncias, departamentos, municípios, etc.); iii) rever as fronteiras entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, transferindo responsabilidades de gestão pública para empresas privadas e organizações privadas; com o que o papel do

Estado começou a adquirir uma dimensão e um sentido totalmente diferentes do passado.

3. Do ponto de vista da governabilidade, a responsabilidade social do Estado passou a concentrar-se no fortalecimento e legitimação da democracia como sistema político e no incremento da sua capacidade institucional para reforçar precisamente a legitimidade deste tipo de regime. Em particular, na criação de condições de estabilidade e previsibilidade sob as quais possam desenvolver-se as forças produtivas.

4. Do ponto de vista do desenvolvimento económico, o Estado não só devia ter assumido um papel activo no condicionamento do contexto para o avanço desse processo, como também devia ter redefinido os conteúdos e alcances da sua intervenção social, reduzindo o seu papel de empresário, empregador e subsidiador da actividade económica e social.

5. Do ponto de vista da equidade distributiva, muitos países da região reduziram neste plano o seu carácter benéfico e promotor do bem-estar social, o que fez com que, em muitos casos, se criassem condições de forte desequilíbrio na distribuição do excedente económico, alargando-se assim as desigualdades sociais.

6. A transição de um modelo de organização social estado-centrado para outro com base num maior protagonismo do mercado e da sociedade civil, enfrentou severas limitações. Muitas das reformas de primeira geração, orientadas para conseguir um menor Estado, conseguiram reduzir o aparelho estatal a nível nacional a custo de um forte enfraquecimento da sua capacidade institucional e de um alto grau de inércia na manutenção das suas funções tradicionais, não chegando a produzir, na prática, as mudanças no papel estatal. Os governos subnacionais, por sua vez, não conseguiram reforçar as suas próprias capacidades de gestão, fosse por restrições nos recursos recebidos a partir da descentralização, fosse por debilidades não resolvidas relativamente à idoneidade dos seus aparelhos para assumir as novas responsabilidades.

7. Perante estas circunstâncias, os governos, na sua maioria, apontaram para fortalecer o aparelho estatal remanescente, passando de uma ênfase em menos Estado para uma orientação para um melhor Estado, assumindo de vez que o Estado é instrumento indispensável para o desenvolvimento. Estas novas reformas necessitam de estratégias mais amplas e políticas dirigidas a melhorar a profissionalização da função pública, no quadro das exigências propostas por uma nova filosofia e novas tecnologias de gestão pública.

8. A profissionalização da função pública é, portanto, condição necessária a uma melhor gestão estatal. Implica conseguir, entre outras coisas, que o pessoal ao serviço do Estado e da própria organização estatal adquira uma série de atributos tais como idoneidade, mérito, objectividade, vocação de serviço, orientação para resultados, honestidade, responsabilidade e adesão aos valores democráticos.

9. Tecnicamente, existem diferentes instrumentos utilizados para implantar ou consolidar esses atributos, que permitem regular os distintos momentos do "ciclo vital" percorrido pelos funcionários públicos no seu vínculo com o Estado empregador: políticas e procedimentos para o recrutamento e selecção do pessoal, promoção a funções de maior responsabilidade, avaliação do desempenho, formação e desenvolvimento profissional, sistemas de compensação e incentivo salarial e regras para administrar a estabilidade no emprego.

10. No entanto, ao confrontarem os critérios técnicos geralmente admitidos como recomendáveis ou desejáveis nestas matérias, com as realidades dos países Ibero-Americanos, depara-se uma profunda diferença no grau de vigência efectiva desses critérios, sem prejuízo de que se encontrem pormenorizadamente previstos em quadros normativos formais. Esta brecha no grau de profissionalização da função pública exige hoje, aos países da região, importantes desafios.

11. A concepção, no sector público, de uma carreira profissional com base no mérito, que assegure flexibilidade na gestão dos recursos humanos mas transmita um certo grau de estabilidade no que se refere a dispor oportunamente desses recursos e a oferecer-lhes certas garantias de desenvolvimento profissional e pessoal, deve partir de um conceito global e articulado entre os diversos componentes da carreira, assegurando assim a sua consistência interna. A implementação da mesma deve manter, sobretudo, a devida congruência entre as exigências das funções, a hierarquia destas nos escalões vigentes e os tipos de incentivos salariais oferecidos em cada escalão da carreira.

O princípio do mérito deve também ser expandido a outras modalidades de contratação, bem como aos regimes laborais com base nas práticas do sector privado.

12. Deve existir também uma articulação entre os critérios técnicos aplicados em cada aspecto da carreira pública, o quadro normativo que formaliza a sua implementação, as capacidades dos organismos responsáveis por tal implementação e os suportes de informação que facilitam a sua gestão.

13. O mérito, a transparência e a flexibilidade devem ser os critérios dominantes nos processos de recrutamento e selecção, na promoção lateral e vertical, na detecção de necessidades de formação, na promoção do desenvolvimento de pessoal, na avaliação do desempenho e, crescentemente, na composição salarial. Em particular, a avaliação do desempenho, como política e como aspecto crítico da gestão de recursos humanos, requer um maior desenvolvimento instrumental, recolhendo as melhores práticas da experiência comparada e experimentando mecanismos que combinem a avaliação e qualificação individual com a avaliação do desempenho de unidades, programas e projectos.

14. A formação e desenvolvimento profissionais devem orientar-se mais pelas necessidades do Estado, que por uma oferta indiscriminada de acções de formação, pouco sistemática e esporádica. Devem, além disso, sujeitar-se a uma avaliação dos seus impactos na evolução e competência das pessoas ao serviço do Estado.

15. Tanto a estrutura de remunerações (curva salarial) como a sua composição, devem combinar critérios de compensação das qualidades ou atributos do pessoal, a hierarquia dos postos de trabalho ocupados e as suas responsabilidades e o mérito demonstrado na produção de resultados, de forma a procurar reter os recursos mais capazes.

16. A estabilidade no emprego não deve confundir-se com a inamobibilidade do funcionário público. Devem evitar-se, tanto a ocupação indefinida de um posto de trabalho sem avaliação periódica do direito à permanência no emprego, como a precarização absoluta da relação laboral.

17. As políticas e tecnologias orientadas para a profissionalização da função pública, devem ser complementadas com outras políticas e reformas congruentes com as tendências de desenvolvimento da Nova Gestão Pública. Entre outras:

- A reestruturação organizativa, que não deve consistir numa mera alteração de organigramas, mas numa tarefa técnica permanente que estabeleça esquemas racionais de atribuição de responsabilidades e uma clara delimitação de competências de cada unidade organizativa.
- A planificação de recursos humanos, que permita prever as futuras necessidades de pessoal e os seus respectivos perfis, em função das mudanças que se produzem no papel do Estado, de modo a que se possa reduzir a actual dificuldade no cálculo das dotações e garantir uma melhor função de produção estatal.
- A reengenharia de normas, processos e trâmites administrativos, de modo a que sejam eliminados os entraves e procedimentos desnecessários na gestão quotidiana, libertando os canais de informação e o fluxo das decisões, eliminando as redundâncias e melhorando a eficiência, eficácia e a relevância social da gestão.
- A melhoria dos sistemas de informação e suportes computacionais, para superar o atraso tecnológico nesta matéria e basear as decisões estatais na disponibilidade oportuna e relevante de informação para a gestão.
- A transparência, participação e controlo pelos cidadãos, da gestão pública, tanto para melhorar os serviços aos utentes ou destinatários dessa gestão, como para fortalecer a qualidade do próprio processo democrático.

18. Para além destas recomendações instrumentais, é preciso ter em conta que, por si mesmas, as alterações tecnológicas em matéria de profissionalização da função pública e a adopção das políticas propostas, serão insuficientes para garantir essa maior profissionalização. Em especial porque, se bem que a tecnologia seja, e foi historicamente, fonte de mudanças culturais profundas, que poderiam inclusivamente sobrepor-se às pautas prevaletentes, é preciso dispensar à implementação das reformas técnicas uma forte sustentação e uma reiterada vontade política, com um sentido estratégico de médio e longo prazo e uma abordagem global e articulada da reforma do Estado, embora gradual na sua instrumentação. Para tal, será necessário basear as estratégias numa série de critérios que contemplem precedências orçamentais, técnicas, oportunidade política, apoios conjunturais críticos, efeitos demonstrativos, capacidade de replicação e outras considerações tácticas, bem como um apoio decidido por parte da sociedade.

19. Deve enfatizar-se a necessidade de criar um ambiente e condições de trabalho orientados para comprometer os funcionários na realização eficiente das suas funções.

20. Como parte da estratégia política que é preciso desenvolver para fortalecer os processos de reforma do Estado e, em particular, a profissionalização da função pública, é indispensável promover a participação dos cidadãos na articulação destes temas na agenda pública, bem como no seguimento e controlo da sua execução.

21. Nessa estratégia global, deve levar-se em consideração a situação diferenciada das administrações subnacionais, que adquiriram um papel fundamental como suporte principal da relação entre Estado e cidadania. A especificidade da reforma nestes níveis exige igualmente soluções criativas e, provavelmente, experimentais.

22. A profissionalização da função pública deve constituir uma política de Estado, isto é, um processo permanente que vá para além da gestão de um governo e se estenda ao longo do período requerido para a sua definitiva institucionalização. As alterações políticas periódicas e a descontinuidade dos elencos governamentais, que impedem a continuação de avanços previamente conseguidos e introduzem inquietações a respeito

do sentido de alterações futuras, representam obstáculos muito sérios para a sua implementação.

23. Profissionalizar a gestão pública, assumida como política de Estado, exige previsões orçamentais que garantam a disponibilidade dos recursos para atender aos aspectos implícitos na relação Estado-funcionário público, e exige recursos altamente qualificados para a gestão dos processos de admissão, formação, promoção, avaliação e administração de uma política salarial.

24. Não existem soluções unívocas para estas transformações, nem critérios de aplicação universais. É preciso conhecer e aprender com a experiência comparada sem assumir antecipadamente que o êxito de algumas reformas assegurará o seu transplante mecânico a outros casos nacionais. A reforma do Estado, dirigida para o interior do seu aparelho institucional, indelegável e intransferível, mas que é imprescindível para uma melhor gestão pública, é uma planta exótica, que só floresce em contextos propícios e necessita de cuidados intensos e permanentes.

FORUM DE CONCERTAÇÃO: INICIATIVAS PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA EM MATÉRIA DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM GERAL E DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA EM PARTICULAR.

A IV Conferência Ministerial considerou pertinente recomendar as seguintes acções, para promover a cooperação técnica e fortalecer o intercâmbio de experiências que possibilitem o avanço dos países Ibero-Americanos em matéria de modernização da administração pública e profissionalização da função pública.

Recomenda que o CLAD estabeleça vínculos com a Escola Ibero-Americana da Governabilidade e Políticas Públicas (IBERGOB), para concertar mecanismos de cooperação interinstitucional que permitam complementar e criar sinergias nos campos de actividade que lhe são comuns.

Recomenda que o CLAD solicite ao Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), apoio financeiro que lhe permita estabelecer um programa permanente de investigação, cooperação técnica e conhecimento das melhores práticas em matéria de profissionalização da função pública, bem como a incorporação formal do CLAD na Rede de Transparência e Gestão que faz parte do Diálogo de Políticas do referido organismo.

Recomenda que, tendo em atenção os óptimos resultados obtidos na IV Cimeira de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, as reuniões ministeriais sucessivas se centrem na análise de um único tema, que tem de ser de ordem prioritária na problemática da gestão pública dos países da comunidade Ibero-Americana e que se elabore previamente um documento de investigação sobre o tema a ser discutido.

Recomenda ao CLAD a realização de reuniões virtuais de categoria ministerial para discutir e trocar experiências sobre aspectos prioritários da problemática da gestão pública.

Sugere ao CLAD a realização de um inventário de necessidades e capacidades de cooperação técnica em matéria de reforma do Estado e gestão pública, nos países da comunidade Ibero-Americana, com o propósito de promover programas de cooperação horizontal nestes campos.

RESOLUÇÕES

Os Ministros da Administração Pública e da Reforma do Estado e os Chefes de Delegação dos países Ibero-Americanos, reunidos nos dias 27 e 28 de Junho de 2002, em Boca Chica, Província de Santo Domingo, República Dominicana, por ocasião da IV Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, decidem adoptar as seguintes resoluções:

1. Expressar o reconhecimento ao Governo da República Dominicana, através do seu Secretariado Técnico da Presidência e do Escritório Nacional de Administração e Pessoal (ONAP), pelo apoio prestado à excelente organização da Conferência, pela sua proverbial hospitalidade e pelas suas contribuições para o clima de fraternidade Ibero-Americana que caracterizou esta reunião.
2. Expressar o reconhecimento e gratidão ao Governo de Espanha, através do seu Ministério de Administrações Públicas, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e da Fundação Internacional Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAP), por ter possibilitado os meios materiais que tornaram viável a realização desta conferência.
3. Continuar com a realização de encontros periódicos dos Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, a decorrer antes das Cimeiras Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo, de forma a que contribuam para a tomada de decisões e a formulação de recomendações de acordo com as necessidades comuns das administrações da região.
4. Solicitar ao CLAD que realize actividades de seguimento das tarefas e investigações que os países da comunidade Ibero-Americana realizam para fortalecer a gestão pública e a profissionalização da função pública.
5. Aceitar o convite do Governo da Bolívia para a realização da V Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado.
6. Solicitar à Secretaria-geral do CLAD a realização das acções de coordenação necessárias com o Governo da Bolívia, para efeitos da organização e execução da V Conferência Ministerial.
7. Solicitar à Secretaria Pro-Tempore da XII Cimeira Ibero-Americana que, através dos respectivos canais, submeta à consideração dos Chefes de Estado e de Governo o conteúdo da presente "Declaração de Santo Domingo".

ARGENTINA Sra. D. Marisa Adriana Graham

BOLÍVIA Sr. F. Mario Dominguez

BRASIL Sr. Francisco Gaetani

COLÔMBIA Sr. Mauricio Zuluaga R.

COSTA RICA Sr. Danilo Chaverri Soto

CUBA Sr. Wilfredo López Rodríguez

CHILE Sr. Rodrigo González

ESPAÑA Sr. Jesús Posada

GUATEMALA Sr. Jorge Alberto Pérez Marroquín

HONDURAS Sr. Luis Cosenza Jiménez

MÉXICO Sr. Francisco Barrio Terrazas

PANAMÁ Sr. Norberto Delgado

PARAGUAI Sr. Carlos Scorzara

PORTUGAL Sra. D. Suzana Toscano

REPÚBLICA DOMINICANA Sr. Rafael Calderón Martínez

VENEZUELA Sr. Miguel G. Van Der Dijs