

Capacidade institucional em Portugal: melhores práticas e prioridades

Fábio Batista e Ana F. Gouveia¹

A capacidade institucional é um elemento crucial para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas sólidas, que permitam garantir um crescimento económico sustentado. Depois dos progressos alcançados nos últimos anos, com melhorias importantes em áreas fundamentais para a capacidade institucional em Portugal, esta nota procura fazer uma avaliação da situação atual, recorrendo a um conjunto alargado de fontes e indicadores. Em termos agregados, Portugal apresenta agora um desempenho semelhante ao dos seus parceiros europeus, sendo mesmo um exemplo das melhores práticas nas áreas da gestão dos recursos humanos e no nível de digitalização. No entanto, apresenta ainda uma relevante margem de progressão nas áreas relativas aos sistemas de gestão e ao envolvimento das partes relevantes que devem, por isso, ser prioritárias.

1. Introdução

O impacto da crise financeira e da crise das dívidas soberanas fez-se sentir de forma acentuada em alguns países da União Europeia, revelando importantes desequilíbrios macroeconómicos e fiscais. Nesse sentido, além de medidas de curto-prazo, foi necessário proceder a alterações estruturais nas economias que promovessem um crescimento económico sustentado. A necessidade de implementar estas reformas expôs a relevância de uma capacidade institucional robusta.

Nesse contexto, o reforço da capacidade institucional de Portugal foi apontada por várias organizações internacionais como um passo necessário para uma recuperação sustentada.² Durante o programa de ajustamento, Portugal registou progressos consideráveis neste domínio, tal como descrito na avaliação global realizada pela Comissão Europeia no final de 2014.³ Em termos futuros, a necessidade de garantir o sucesso das reformas estruturais implementadas e de continuar o processo de transformação estrutural da economia torna crucial avaliar o atual desempenho de Portugal no domínio da capacidade institucional, assinalando áreas de atuação prioritárias.

Neste artigo discutimos a relevância da capacidade institucional e apresentamos uma métrica para Portugal, baseada num conjunto alargado de fontes.

De acordo com a nossa análise, Portugal é um exemplo de boas práticas a nível europeu em áreas como:

- Utilização de práticas estratégicas na gestão de recursos humanos no governo central;
- Alcance do uso de avaliações de desempenho dos recursos humanos nas decisões do governo central;
- Facilidade de utilização e transparência dos serviços governamentais *online*;
- Coordenação eficaz entre gabinetes e serviços relativamente a propostas de política.

No entanto, há ainda uma importante margem de progressão num conjunto de áreas, que devem ser prioritárias. Em particular:

- Governação das empresas públicas;
- Avaliação dos potenciais impactos das leis implementadas ou das leis a implementar, nomeadamente em termos da sua sustentabilidade;
- Participação, transparência e avaliação da qualidade do processo de análise do impacto regulatório;

¹ Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia. As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores e não coincidem necessariamente com as da instituição.

² Veja-se, por exemplo, OCDE (2013).

³ Comissão Europeia (2014).

- Complementaridades entre mecanismos de coordenação formais e informais nas relações entre ministérios;
- Capacidade das associações de interesses económicos e não económicos formularem propostas de política.

2. Capacidade Institucional – definição e relevância

Políticas nacionais sólidas e eficazes são cruciais para impulsionar o crescimento económico de um Estado. Mas a prossecução dessas políticas só é possível se os países possuírem um nível adequado de capacidade institucional, ou seja, se as suas estruturas administrativas possuírem os recursos necessários para adotar, implementar e monitorar reformas, e, desta forma, alcançar resultados. Apesar de não haver uma definição consensual, a capacidade institucional está associada a seis dimensões-chave⁴:

1. **Gestão de recursos humanos** – Qualificação dos funcionários da administração central, capacidade de tomada de decisão e planeamento e promoção/contratação com base no mérito.
2. **Ativos organizacionais** - Influência do Estado em empresas privadas, interferência política na gestão de empresas públicas e o peso dessas empresas no Estado.
3. **Nível de digitalização** – Informação disponibilizada, transparência, disponibilidade e facilidade de uso dos serviços *online* do Estado.
4. **Performance dos sistemas de gestão** – Análise dos impactos das reformas a serem implementadas, sustentabilidade das medidas e eficácia das políticas do governo.
5. **Relações interinstitucionais** – Coordenação entre ministérios, capacidade dos ministérios promoverem alterações de legislação ou implementarem reformas e capacidade de envolvimento dos ministérios com o gabinete do Primeiro-Ministro.
6. **Envolvimento de cidadãos e partes interessadas** – Envolvimento de associações não-governamentais na implementação de medidas e acesso a informação por parte dos cidadãos a políticas do governo.

A capacidade institucional tem, empiricamente, um impacto relevante no desenvolvimento de um país. Existe uma vasta literatura que atesta estes efeitos, nomeadamente nas seguintes áreas:

Inovação

Um estudo levado a cabo pela Comissão Europeia (2014), no âmbito da qualidade da administração pública, relaciona, para os países da UE e para o período 2003-2012, o nível de inovação, medido pelo *Innovation Union Scoreboard*, e a eficácia dos governos nacionais, medida pelo *Worldwide Governance Indicators* do Banco Mundial. O estudo demonstra que países com maior capacidade institucional tendem a ter empresas mais inovadoras.

Performance de exportações

Analisando 18 setores da economia grega, Böwer et al (2014) demonstram que os piores resultados nas exportações são, em larga medida explicados por uma fraca capacidade institucional.

Empreendedorismo

O estudo de Charron et al (2012) baseia-se em dados de 172 regiões de 18 países europeus, mostrando que uma maior transparência governamental aumenta o número de pequenas e médias empresas nesses países. Conclui-se, igualmente, que em regiões com maior qualidade administrativa, o empreendedorismo é mais evidente.

⁴ A definição utilizada neste estudo segue Massoli (2014). Para definições alternativas, veja-se, por exemplo, Nelissen (2002), Saasa (2008) e Mizrahi (2004).

Equidade

Afonso et al (2010) examinam o papel da eficiência das políticas de despesa sociais na distribuição do rendimento, para os países da OCDE. Os autores concluem que uma maior capacidade institucional é essencial para uma melhor distribuição do rendimento.

Capacidade de absorção de fundos estruturais

Tosun (2014) avalia o desempenho da absorção de fundos europeus de desenvolvimento regional, entre 2000 e 2006, relacionando-a com a governação regional de 25 estados-membros. As principais conclusões do estudo evidenciam uma relação positiva entre a absorção de fundos e a capacidade do governo (avaliado pelo indicador eficácia do governo do Banco Mundial). Milio (2007) encontra resultados semelhantes num estudo para a região sul de Itália, durante o mesmo período do programa de atribuição de fundos europeus. A sua definição de capacidade administrativa avalia capacidades de gestão, planeamento, monitorização e avaliação.

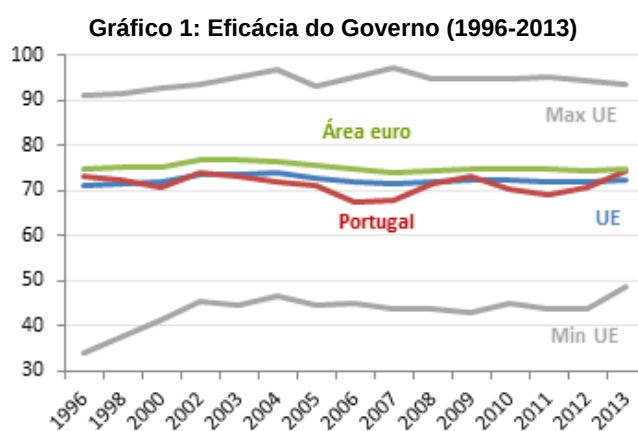
Crescimento económico

Rodrik et al (2004) elaboram um estudo com base em duas amostras de países (80 e 140), com dados de 1995. Os autores mostram que uma elevada qualidade institucional (medida pelo indicador do Banco Mundial) impulsiona o crescimento económico, devido a fatores como a maior transparência e a consequente menor corrupção, maior compromisso para com o Estado de direito e o facto de líderes eleitos democraticamente terem fortes incentivos para responder às necessidades dos cidadãos. Adicionalmente, Tosun (2014) conclui que os fundos estruturais europeus só contribuem para o crescimento económico se existir um determinado nível mínimo de capacidade institucional.

3. Indicadores agregados

Esta secção procura caracterizar a capacidade institucional de Portugal ao longo dos anos e em comparação com outros países, recorrendo a indicadores agregados.

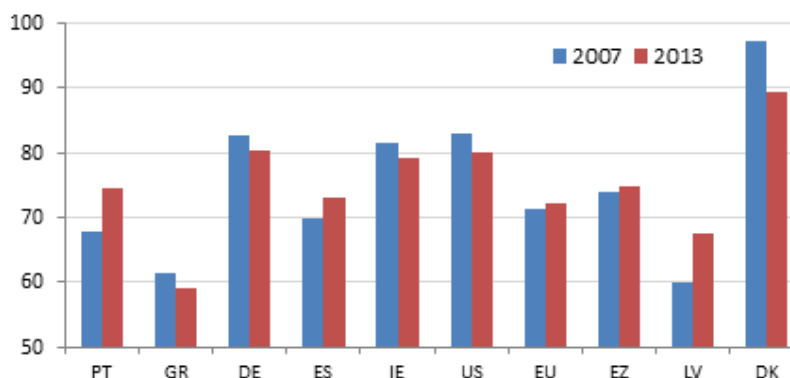
Antes de proceder à análise, é importante sublinhar que a avaliação da capacidade institucional é habitualmente realizada através de indicadores baseados em perceções. São, por isso, medidas com elevado grau de subjetividade e podem não refletir a verdadeira situação de um país. Além disso, medidas que promovam a capacidade institucional podem levar algum tempo a ser percecionadas pelos agentes, gerando um desfasamento com a realidade. No entanto, tal como defendido em Kaufmann (2010), as perceções são importantes na medida em que os agentes económicos de cada país agem de acordo com essas mesmas perceções.



Fonte: World Bank Governance Indicators; Notas: Este indicador mede a percepção dos agentes económicos quanto à qualidade dos serviços públicos, ao grau da sua independência face a pressões políticas, à qualidade da formulação e implementação de políticas e à credibilidade do compromisso do governo com essas políticas. A escala original [-2.5; +2.5] foi transformada numa escala de 0 (pouca eficácia do governo) a 100 (muita eficácia do governo).

A análise do indicador *Eficácia do governo* (Banco Mundial) demonstra que Portugal apresenta um desempenho em linha com o da UE (Gráfico 1). O ligeiro *gap* face ao conjunto dos países da área do euro parece ter sido fechado em 2013, o último período disponível. 2006 e 2007 foram os anos em que os Portugueses tiveram pior perceção da eficácia do seu governo, com maior distância face aos parceiros europeus. Depois do início da crise, o ano de 2011, que marca o início do Programa de Ajustamento, registou o valor mínimo, tendo a perceção vindo a melhorar sucessivamente depois disso, apresentando em 2013 o valor mais elevado da série.

Gráfico 2: Eficácia do Governo (2007-2013)

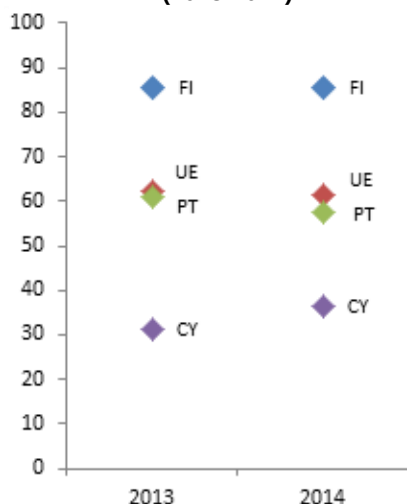


Fonte: World Bank Governance Indicators

No conjunto dos países da UE, Portugal ocupa em 2013 o 14º lugar, tendo subido 4 posições desde 2007. Esta melhoria foi a segunda maior em toda a UE. Portugal encontra-se agora acima dos resultados de Espanha, mas ainda com margem de progressão face a países como a Alemanha, a Irlanda ou os EUA (que, contudo, registaram todos uma redução no período em análise) e, sobretudo, face aos países do Norte da Europa (Dinamarca, Finlândia e Suécia).

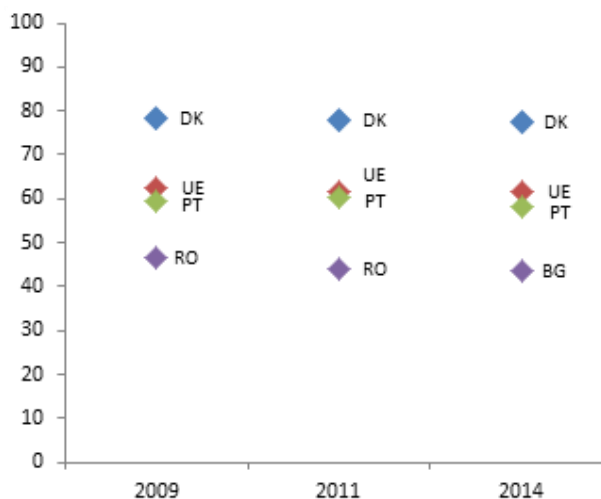
Para uma avaliação dos desenvolvimentos no último ano⁵ apresentamos dois outros indicadores agregados, nomeadamente o *Índice de capacidade executiva* (Gráfico 3; *Sustainable Government Indices*) e o *Índice de governação* (Gráfico 4; *Legatum Prosperity Index*). Em ambos os casos se verifica, em 2014, uma ligeira divergência face à média da UE.

Gráfico 3: Capacidade Executiva (2013-2014)



Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung; Notas: O indicador avalia o planeamento estratégico, coordenação entre ministérios, gestão de conhecimentos, processos de comunicação e implementação de políticas. | Escala original de 0 (pior) a 10 (melhor).

Gráfico 4: Governação (2009, 2011, 2014)



Fonte: 2014 Legatum Prosperity Index; Notas: O indicador avalia a eficácia e a responsabilidade do Governo, a participação política e o Estado de direito | Escala original de -6 (pior) a 6 (melhor).

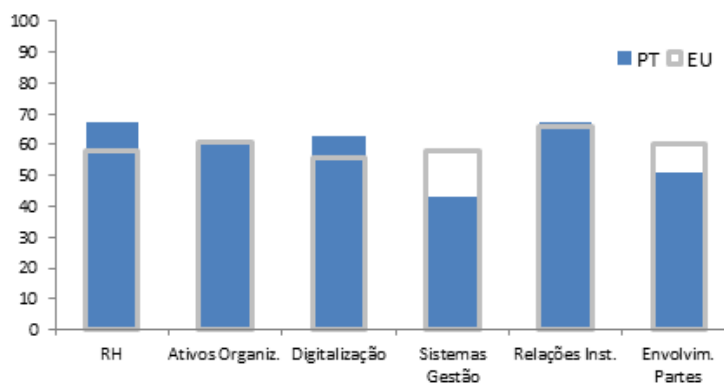
⁵ Os dados do Banco Mundial apenas estão disponíveis até 2013.

4. Uma métrica para Portugal

A secção anterior demonstra que a capacidade institucional em Portugal se encontra muito próxima da média Europeia existindo, no entanto, alguma margem de progressão. Nesta secção procuramos assinalar as áreas em que Portugal se destaca e sobretudo aquelas em que deve apostar, avaliando o desempenho de Portugal em cada uma das dimensões discutidas na secção 2. Para isso, recorremos à informação mais atualizada disponível num conjunto alargado de fontes, nomeadamente a Organização Internacional do Trabalho (ILO), a OCDE, a Berterlsmann Stiftung, o Banco Mundial, o Fórum Económico Mundial e o *Eurostat*. Para facilitar a leitura e a comparabilidade, os indicadores são apresentados numa escala de 0 a 100, sendo que quanto maior o valor, melhor o desempenho. Para cada dimensão apresentamos uma classificação global, fruto da média dos diferentes indicadores selecionados (escolhidos pela sua relevância e disponibilidade de informação atualizada), tanto para Portugal como para a União Europeia. Apresentamos também a posição de Portugal na distribuição dos países da UE: amarelo para o primeiro tercil; verde-claro para o segundo tercil; e verde para o terceiro tercil. Esta informação permite-nos, assim, aferir o desempenho absoluto mas também relativo de Portugal.

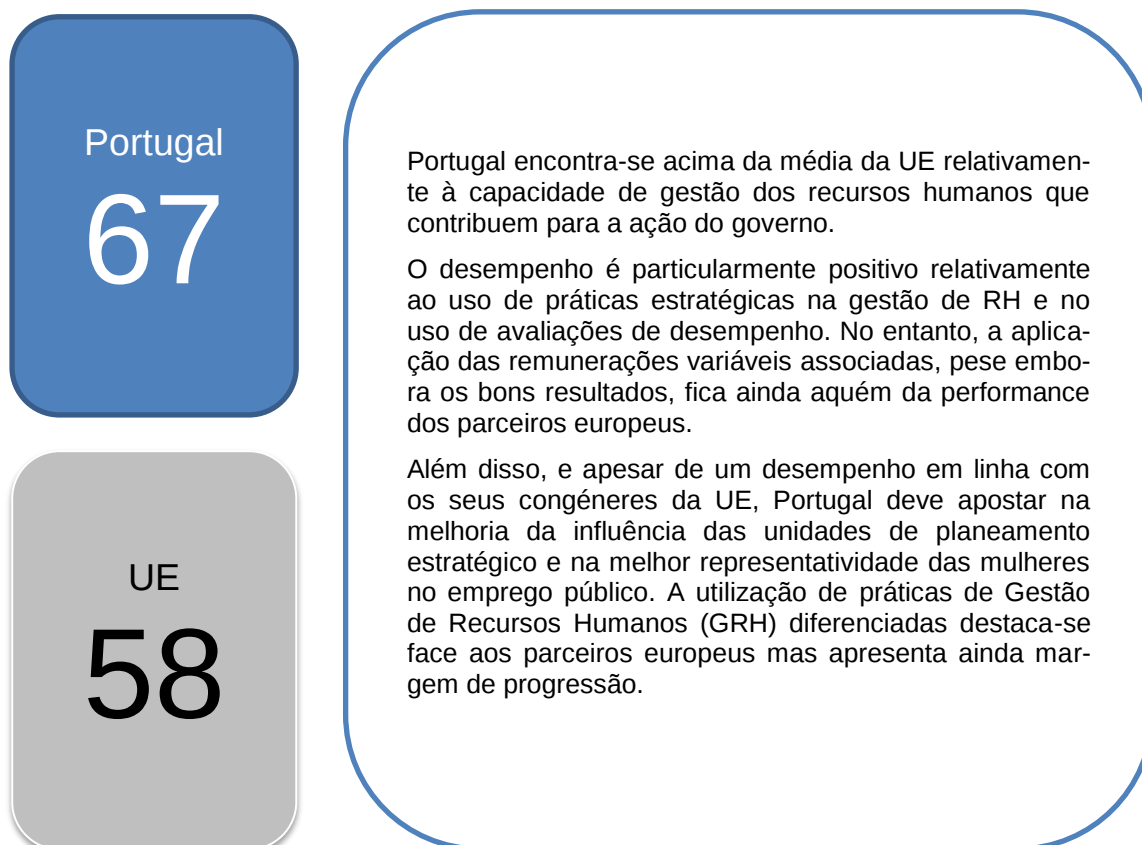
O Gráfico 5 sumaria a métrica aqui desenvolvida, para as diferentes dimensões. Em linhas gerais, Portugal apresenta um bom desempenho, encontrando-se mesmo acima da média europeia em termos de gestão dos recursos humanos e do nível de digitalização. Deve, no entanto, apostar na melhoria dos sistemas de gestão e no envolvimento dos seus cidadãos. Nas subsecções seguintes, apresentamos uma ficha detalhada para cada uma das dimensões.

Gráfico 5: Capacidade institucional em Portugal e na UE – seis dimensões



Fonte: Cálculos dos autores

4.1 Gestão dos Recursos Humanos



Indicador	Portugal	UE
Utilização de práticas estratégicas na GRH no governo central (2012)	73	47
Influência das unidades de planeamento estratégico nas tomadas de decisão do governo (2014)	50	56
Alcance do uso de avaliações de desempenho dos recursos humanos nas decisões do governo central (2012)	87	65
Uso de remuneração por desempenho no governo central (2012)	72	78
Uso de práticas de GRH diferenciadas para os altos funcionários do governo central (2012)	60	40
Quota de emprego no setor público ocupada por mulheres (2013)	57	60

Notas metodológicas: Utilização de práticas estratégicas na GRH no governo central (União a 19), Alcance do uso de avaliações de desempenho dos recursos humanos nas decisões do governo central (União a 19), Uso de remuneração por desempenho no governo central (União a 16), Uso de práticas de GRH diferenciadas para os altos funcionários do governo central (União a 19) | Fonte: OECD, Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government (updated in 2013, on the basis of 2012 data) | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 1 (melhor)

Influência das unidades de planeamento estratégico nas tomadas de decisão do governo | Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung. | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor)

Quota de emprego no setor público ocupado por mulheres (Alemanha (dados de 2009); União a 18) | Fonte: Source: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT database. Data for Italy are from the National Statistical Institute and the Ministry of finance. Data for Portugal are from the Ministry of Finance.

4.2 Ativos organizacionais

Portugal

61

UE

61

Portugal encontra-se ao nível da UE quanto aos ativos organizacionais mas apresenta, em termos absolutos, uma importante margem de progressão.

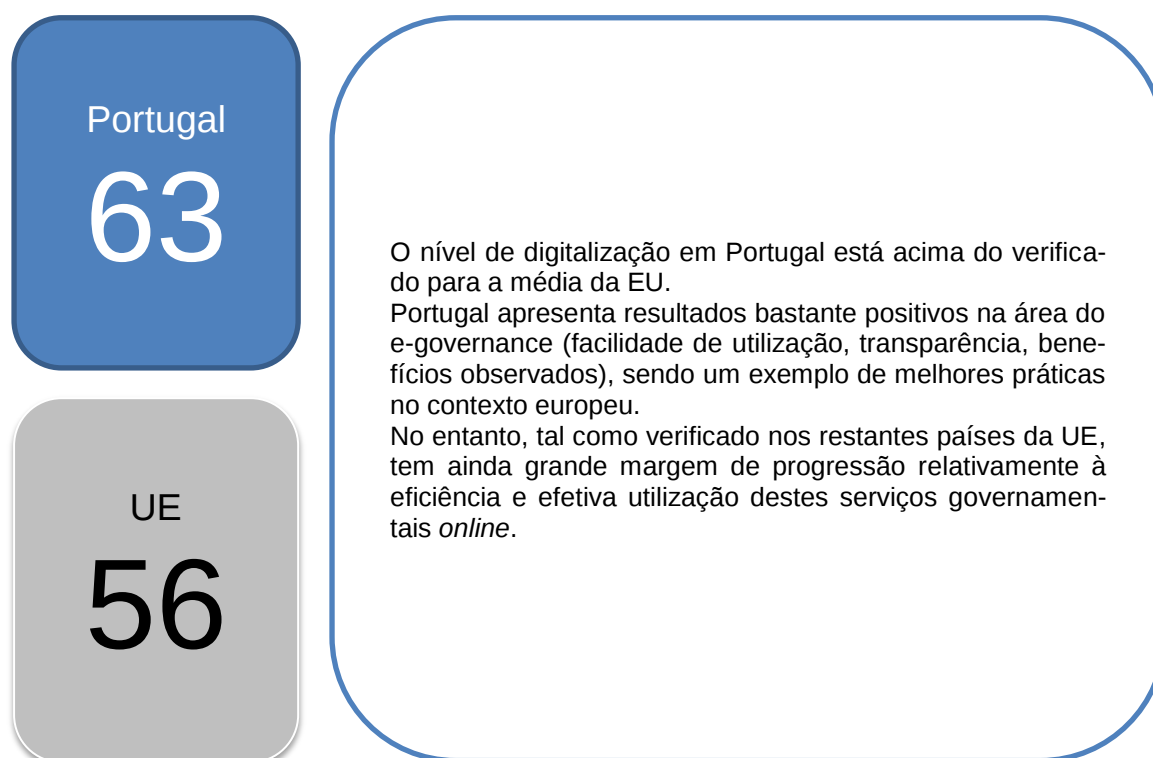
Com exceção da eficiência na distribuição de infraestruturas e do reduzido controlo direto sobre empresas, com resultados muito positivos, Portugal apresenta, em linha com os restantes países europeus, lacunas importantes que devem ser corrigidas nas áreas da gestão de fundos públicos e na governação e abrangência das empresas públicas.

Quanto às excessivas participações governamentais nas empresas de redes, é importante recordar as privatizações (CTT, REN) decorrentes do memorando de entendimento que irão certamente melhorar o desempenho de Portugal neste indicador em atualizações futuras.

Indicador	Portugal	UE
Eficiência da distribuição de infraestruturas de bens e serviços (2012)	81	77
Desvios de fundos públicos (2013)	50	53
Governação das empresas públicas (2013)	44	56
Controlo direto sobre empresas (2013)	85	78
Abrangência das empresas públicas (2013)	50	51
Participações governamentais nas maiores empresas de seis setores de rede (eletricidade, gás, caminhos-de-ferro, transporte aéreo, correios e telecomunicações) (2013)	53	52

Notas metodológicas: Eficiência da distribuição de infraestruturas de bens e serviços (Excepto Chipre, Letónia, Lituânia e Malta.) | Fonte: World Bank - Worldwide Governance Indicators (2012) | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor); Desvios de fundos públicos | Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Reports (2015-2016) | Originalmente numa escala de 1 (pior) a 7 (melhor); Governação das empresas públicas, Controlo direto sobre empresas, Abrangência das empresas públicas e Participações governamentais nas maiores empresas de seis setores de rede | Fonte: Economic Policy Reforms 2014: Going For Growth Interim Report © OECD 2014 | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 6 (melhor).

4.3 Nível de Digitalização

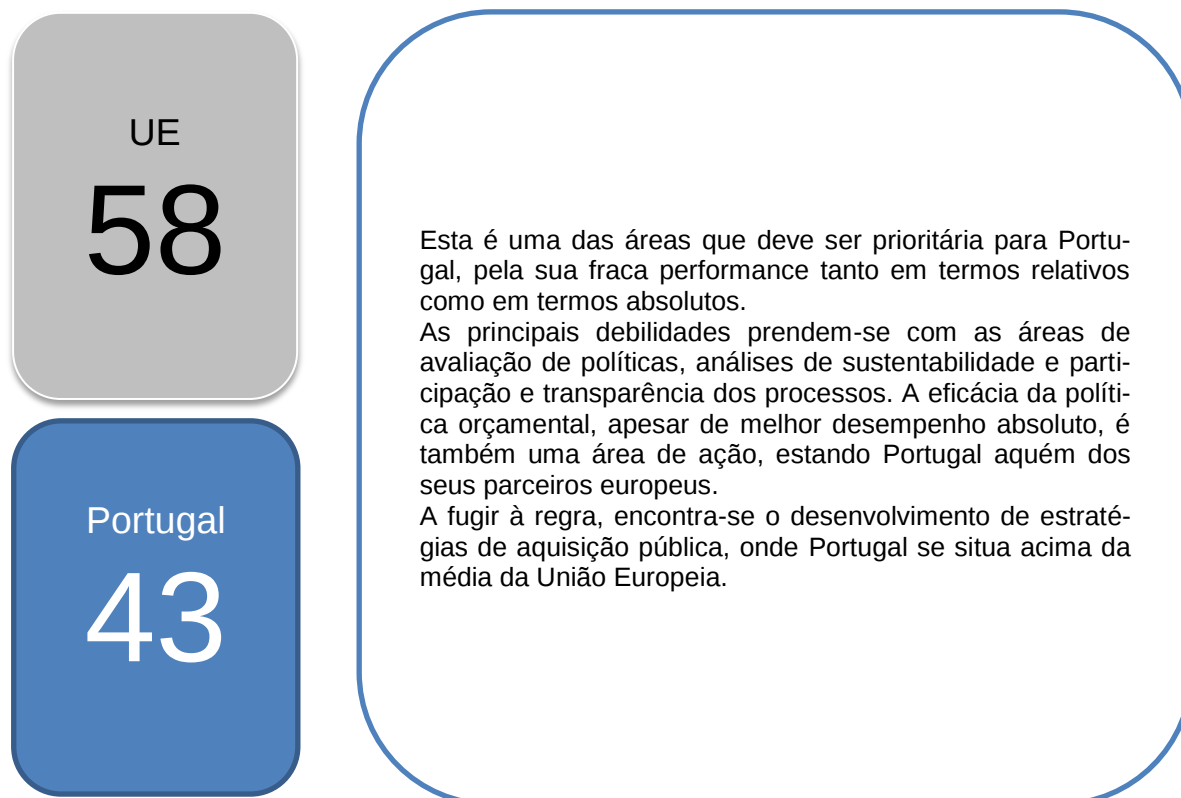


Indicador	Portugal	UE
Uso de serviços governamentais <i>online</i> por cidadãos entre os 25-52 anos de idade (2013)	49	51
Facilidade de utilização de serviços governamentais <i>online</i> em sete áreas diferentes do governo (2013-2014)	91	73
Transparência dos serviços governamentais <i>online</i> em sete áreas diferentes do governo (2013-2014)	71	52
Capacidade dos utilizadores dos serviços governamentais <i>online</i> usufruírem desses serviços noutro país (2013-2014)	50	49
Eficiência dos serviços governamentais <i>online</i> (2012-2013)	41	39
Probabilidade dos serviços governamentais <i>online</i> voltarem a ser utilizados e concordância com os benefícios observados (2012-2013)	77	71

Notas metodológicas: Uso de serviços governamentais online por cidadãos entre os 25-52 anos de idade | Fonte: Eurostat, Community survey on ICT use in households and by individuals (2013) | Originalmente numa escala de 0% (pior) a 100% (melhor); Facilidade de utilização de serviços governamentais online em sete áreas diferentes do governo, Transparência dos serviços governamentais online em sete áreas diferentes do governo e Capacidade dos utilizadores dos serviços governamentais online usufruírem desses serviços noutro país | Fonte: eGovernment Benchmarking Report 2015

Eficiência dos serviços governamentais online e Probabilidade dos serviços governamentais online voltarem a ser utilizados e concordância com os benefícios observados | Fonte: eGovernment Benchmarking Report 2014 | Originalmente numa escala de 0% (pior) a 100% (melhor).

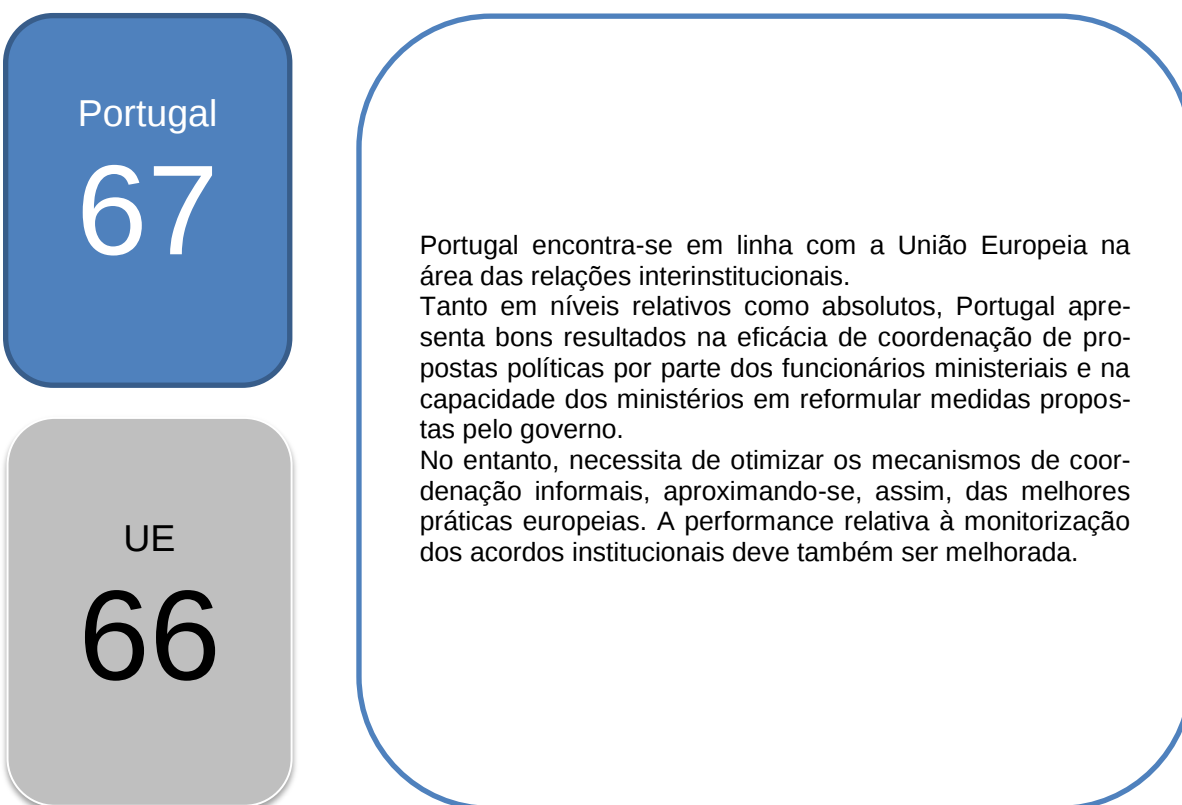
4.4 Performance dos Sistemas de Gestão



Indicador	Portugal	UE
Desenvolvimento de estratégias de aquisição pública (2014)	67	58
Avaliação dos potenciais impactos das leis implementadas ou a implementar (análise do impacto regulatório) (2014)	30	60
Participação, transparência e avaliação da qualidade da análise do impacto regulatório (2014)	20	51
Eficácia das verificações de sustentabilidade no âmbito das análises do impacto regulatório (2014)	30	46
Eficácia da política orçamental em alcançar o objectivo da sustentabilidade fiscal (2014)	50	66
Criação de um quadro económico fiável e promoção da competitividade internacional pela política económica (2014)	60	64

Notas metodológicas: Desenvolvimento de estratégias de aquisição pública | Fonte: OECD (2014) Survey on Public Procurement | Originalmente com cinco hipóteses de resposta (em ordem decrescente): Foram desenvolvidas estratégias em algumas entidades e a nível central, Foram desenvolvidas estratégias em apenas algumas entidades, Foram desenvolvidas estratégias apenas a nível central, As estratégias foram revogadas e Nunca foram desenvolvidas estratégias. (União a 20); Avaliação dos potenciais impactos das leis implementadas ou a implementar (análise do impacto regulatório), Participação, transparência e avaliação da qualidade da análise do impacto regulatório, Eficácia das verificações de sustentabilidade no âmbito das análises do impacto regulatório, Eficácia da política orçamental em alcançar o objetivo da sustentabilidade fiscal, Criação de um quadro económico fiável e promoção da competitividade internacional pela política económica | Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung. | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor).

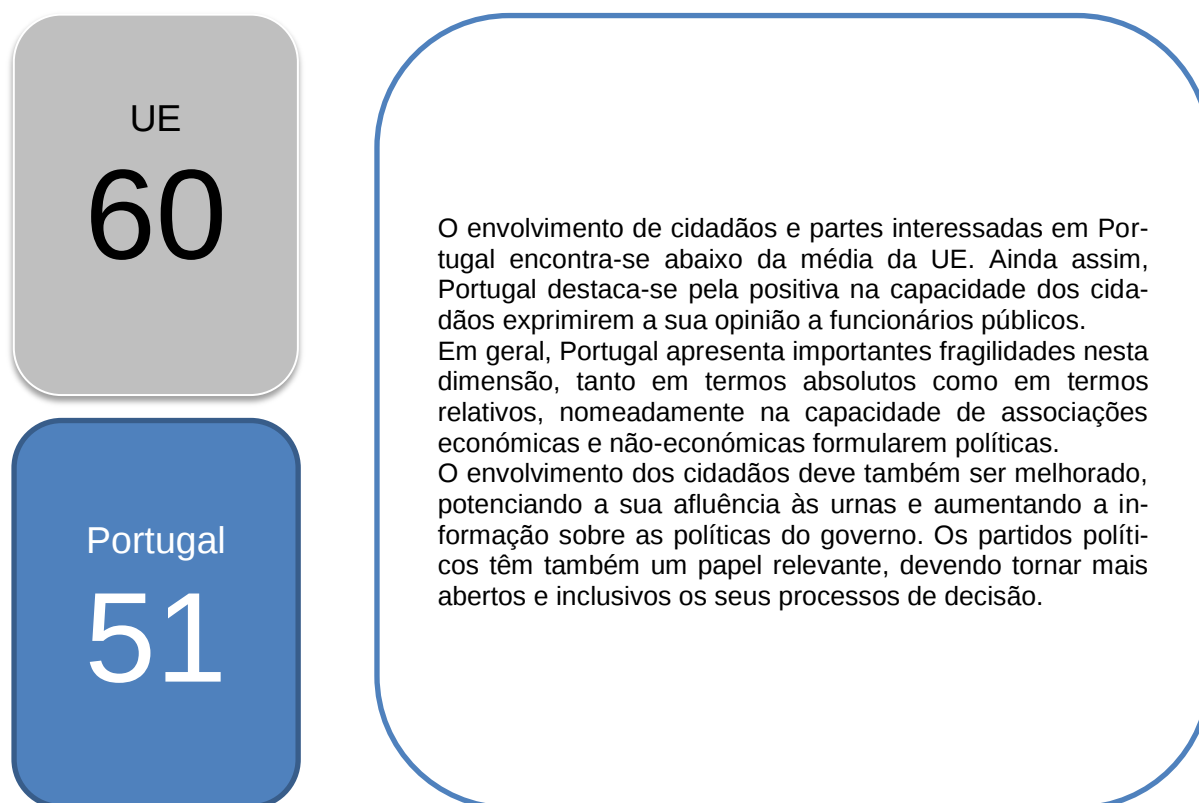
4.5 Relações Interinstitucionais



Indicador	Portugal	UE
Monitorização por parte do governo dos seus próprios acordos institucionais (2014)	50	59
Capacidade dos ministérios em reformular medidas propostas pelo governo (2014)	80	73
Envolvimento por parte dos ministérios dos gabinetes do governo na elaboração de propostas de políticas (2014)	70	68
Coordenação eficaz de propostas de política por parte dos gabinetes ministeriais (2014)	60	63
Coordenação eficaz entre funcionários dos ministérios / funcionários públicos (2014)	90	65
Complementaridade entre os mecanismos de coordenação formais e informais (2014)	50	70

Notas metodológicas: Monitorização por parte do governo dos seus próprios acordos institucionais, Capacidade dos ministérios em reformular medidas propostas pelo governo, Envolvimento por parte dos ministérios dos gabinetes do governo na elaboração de propostas de políticas, Coordenação eficaz de propostas de política por parte dos gabinetes ministeriais, Coordenação eficaz entre funcionários dos ministérios / funcionários públicos, Complementaridade entre os mecanismos de coordenação formais e informais | Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung. | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor).

4.6 Envolvimento de cidadãos e partes interessadas



	Portugal	UE
Cidadãos que exprimiram a sua opinião a um funcionário público no último mês (2014)	69	53
Percentagem de votantes nas últimas eleições legislativas (2011-2013)	58	66
Informação dos cidadãos acerca das políticas do governo (2014)	50	61
Capacidade das associações de interesses não económicos em formularem políticas relevantes (2014)	40	64
Capacidade das associações de interesse económico em formularem políticas relevantes (2014)	40	63
Inclusão e abertura dos principais partidos nos processos de decisão internos (2014)	50	54

Notas metodológicas: Cidadãos que exprimiram a sua opinião a um funcionário público no último mês (Exceto Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia, dados de 2013), Informação dos cidadãos acerca das políticas do governo, Capacidade das associações de interesses não económicos em formularem políticas relevantes. Capacidade das associações de interesse económico em formularem políticas relevantes, Inclusão e abertura dos principais partidos nos processos de decisão internos | Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung. | Originalmente numa escala de 0 (pior) a 10 (melhor)

Percentagem (%) de votantes nas últimas eleições legislativas | Fonte: Sustainable Government Indices (2015), Berterlsmann Stiftung. | Originalmente numa escala de 0% (pior) a 100% (melhor).

Referências

- Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.
- Boewer, U., Michou, V., & Ungerer, C. (2014). *The Puzzle of the Missing Greek Exports* (No. 518). Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Charron, N., Lapuente, V., & Nistotskaya, M. (2012). The wealth of regions: Government quality and entrepreneurship in Europe. *University of Gothenburg, The Quality of Government Institute Working Paper Series*, 12.
- Comissão Europeia (2014), "Quality of Public Administration", Themes – Europe 2020, março 2014
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220-246.
- Massoli, L. (2014), Enhancing Institutional and Administrative Capacity - The activities during the Italian Semester
- Milio, S. (2007), Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy, *Regional Studies*, Vol. 41.4, pp. 429-442
- Mizrahi, Y. (2004). Capacity enhancement indicators. *Review of the Literature*.
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5-22.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of economic growth*, 9(2), 131-165.
- Saasa, O. S. (2008, April). Enhancing institutional and human capacity for improved public sector performance. In *Building the Capable State in Africa. 7th Africa Governance Forum* (Vol. 7).
- Tosun, J. (2014), Absorption of Regional Funds: A comparative Analysis, *Journal of Common Market Studies*, Volume 52. Number 2. pp. 371-387.