

“É possível vencer obstáculos e resistências”

Maria Manuel Leitão Marques assumiu a complicada tarefa de simplificar muitos dos procedimentos que “infernizam” o dia-a-dia dos portugueses. Um ano e meio depois mostra-se agradada com os resultados alcançados



DIÁRIO DE COIMBRA (DC) Assumiu o cargo de secretária de Estado da Modernização Administrativa em Maio de 2007. Apesar de ter uma vasta experiência nessa área, já que foi a responsável pela Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), quais foram os maiores obstáculos ao processo de modernização?

MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES (MMLM) Uma administração moderna é uma administração orientada para a procura, para os cidadãos e as empresas, que olha para os seus principais acontecimentos de vida e procura dar respostas à medida das suas necessidades, seja no serviço prestado na Internet ou num balcão presencial. Os balcões de atendimento integrado, como o balcão “Perdi a Carteira”, “Empresa na Hora” ou “Casa Pronta”, as Lojas do Cidadão e o Cartão de Cidadão são exemplos dessa reorganização. Ela exige muito maior cooperação entre serviços dependentes de diferentes ministérios e mesmo entre níveis da Administração (autarquias) para a concretização de projectos comuns. Exige quebrar os silos, as barreiras entre serviços, trabalhar em rede. Exige assumir o risco da experimentação e da inovação. Trata-se de mudar uma cultura com muitos anos, uma transformação muito profunda no modo de fazer e pensar a Administração pública. E uma mudança de cultura não acontece de um dia para o outro. Encontra resistências pelo caminho, que só se abre caminhando. Reformular as regras

existentes e alterar procedimentos e rotinas instalados, suprimir papéis que não servem para mais nada, só parece fácil depois de já estar feito. Mudar, avaliar, corrigir, não desistir. Nunca aceitar que uma missão é impossível. Vencer a resistência. Incentivar uma cultura de rigor. Promover a transparência e a prestação de contas, nos projectos que estão a nosso cargo. Incentivar a cooperação, o trabalho em rede na Administração Central e mesmo com a Administração regional e local, são as principais orientações do programa SIMPLEX. E os resultados têm demonstrado que, apesar de difícil, não é impossível assumir o compromisso da mudança e concretizá-lo. As quase 500 medidas já concluídas dentro dos prazos estabelecidas e a adesão dos utentes aos novos serviços e procedimentos são a prova de que é possível vencer obstáculos e resistências.

DC A máquina administrativa do Estado estava muito burocratizada. Considera que os processos são agora mais agilizados?

MMLM Com certeza que existe ainda burocracia a mais em muitas áreas da nossa Administração central e local, não esquecendo a regulamentação europeia. Infelizmente, o mesmo acontece em muitos outros países da Europa, e por isso esta é hoje uma tarefa tão importante para todos eles. Mas estamos seguramente melhor. Recentemente, o SIMPLEX foi considerado um programa inovador e exemplar pela OCDE, que fez uma avalia-

ção independente com participação de especialistas de outros países europeus. E ganhámos o prémio de melhor prática de redução de burocracia para as empresas com o projecto Empresa na Hora, atribuído pela Comissão Europeia em 2006. Mas há ainda muito a fazer. Por exemplo, há que trabalhar mais com as autarquias, como aliás recomendou a OCDE. Para o cidadão/empresa serviço público é serviço público independentemente de quem o presta. O programa Simplex Autárquico visa precisamente dar corpo a este objectivo. Foi iniciado com 9 autarquias e existem já mais de 30 pedidos de adesão de Câmaras que assumem o risco de se comprometer com iniciativas de simplificação. A este propósito gostaria ainda de testemunhar que nos projectos que tenho coordenado, encontro e conto com funcionários públicos fortemente empenhados na mudança que não podemos apelidar de burocratas. Foram eles, verdadeiramente, os responsáveis pelo sucesso de muitas iniciativas que temos concluído. Há hoje na Administração pública exemplos de boas práticas que fazem inveja a algum sector privado. Dizer que somos um país de burocratas parece-me, por isso, um pouco exagerado. Como cidadãos, afinal, todos rejeitamos o excesso de burocracia. E nunca devemos esquecer isso mesmo no exercício das nossas funções profissionais na Administração pública.



DC *As empresas são agora mais competitivas? Como e porquê?*

MMLM Não é ao Estado que compete tornar as empresas competitivas. É aos seus empresários, com espírito de risco e inovação. Ao Estado compete eliminar barreiras burocráticas que prejudiquem a competitividade, ou seja, reduzir os custos de contexto quando as empresas interagem com os serviços públicos ao longo da sua vida. Sobretudo, os custos que não servem para proteger outros interesses colectivos. Assim, começámos por reformular os procedimentos e serviços associados à criação das empresas, eliminando formalidades e criando serviços presenciais em balcão único ou completamente desmaterializados, de que são exemplo a Empresa na Hora e a

Empresa On-line. De acordo com os dados estatísticos de Outubro de 2008, o total de empresas constituídas pelos métodos Empresa na Hora e Empresa On-line representam mais de 70% do total de sociedades constituídas em Portugal. Desde 2005, já foram criadas mais de 60.000 Empresas na Hora; com um tempo médio de constituição inferior a 40 minutos. Em média, constituem-se 14 empresas on-line por dia. Veja-se de quantos dias a

“Ao Estado compete eliminar barreiras burocráticas que prejudiquem a competitividade”

Ela prejudica, em primeiro lugar, aqueles que vivem da complicação e acham que assim devem continuar. Aqueles cuja profissão é ajudar os cidadãos e as empresas a mexerem-se em mundos kafkianos. Aqueles que acham que, custe o que custar, o seu mercado profissional não pode ser afectado ou reduzido, nem tem de ser reconvertido. Seguindo esta mesma lógica, ainda teríamos os nossos serviços públicos e privados repletos de dactiló-

mais de actividade e de emprego estas empresas beneficiaram. Verificámos, por exemplo, que o serviço Empresa na Hora permitiu uma poupança estimada de 2,8 milhões de euros apenas para um universo de 15.544 empresas constituídas em 2007. Convém não esquecer que, antes de 2005, criar uma empresa demorava, em média, 52 dias! Mas para além destas iniciativas destinadas a facilitar a entrada de novas empresas no mercado, têm-se desenvolvido outras como a “Publicação on-line dos actos societários” e a “Eliminação de alguns livros de escrituração mercantil”, que contribuíram para uma poupança estimada de 125 milhões de euros/ano para as empresas. Importa ainda assegurar que o Estado não pede informação de que já dispõe, eliminando a duplicação de controlos e de pedidos de informação. Neste âmbito destacam-se iniciativas como a “Informação Empresarial Simplificada”; as “Declarações electrónicas pré-preenchidas” e a “Dispensa de apresentação de certidão de não dívida aos serviços da Segurança Social e da Administração Fiscal”. Foi já publicada a nova lei para o exercício da actividade industrial. Os controlos e os encargos administrativos devem ser proporcionais ao risco que o exercício da actividade em causa comporta. Por exemplo, no novo regime de exercício da actividade industrial ficou prevista a dispensa de controlo prévio em situações de menos risco. Este novo regime de licenciamento prevê ainda mecanismos de previsibilidade e transparência, o que será feito através de um simulador e da possibilidade de acompanhamento do processo on-line pelos empresários. O sistema de informação ajudará também a controlar a eficácia da reforma e a corrigi-la, se necessário. Entendo que as reformas não acabam no Diário da República. Apenas começam lá!

DC *Onde se encontram as maiores resistências, quando se faz a implementação de um vasto sistema de modernização?*

MMLM A simplificação legislativa e administrativa não tem apenas amigos e admiradores, nem beneficia todos. Gera controvérsia e suscita alguma oposição.

grafas, ou a CP a pagar aos carvoeiros. A simplificação perturba também quem entende que cada cidadão é tendencialmente ignorante e incapaz de decidir. Ou então um potencial prevaricador. O argumento é o de que a simplificação proporciona, facilita e incentiva a fraude generalizada. Cria uma enorme insegurança jurídica. É a própria realidade que o tem sucessivamente desmentido, em muitos casos e em muitos países. A simplificação suscita, enfim, a oposição de quem – eventualmente até cheio de boas intenções – acredita que quanto mais documentos forem pedidos a um cidadão (de preferência em papel), quanto mais serviços olharem para a informação, mais eficazmente prevenida fica a fraude – mesmo que esta possa ser apenas marginal – e mais bem defendido é o interesse público contra os interesses particulares. Mas também aqui não colhe sempre o argumento. Normalmente, o percurso por diferentes serviços, sinuoso e mal iluminado, que é preciso fazer para obter uma licença (para isto ou para aquilo), e o tempo que é preciso esperar pelo resultado favorecem a acção clandestina, suscitam a aplicação “criativa” da lei, incentivam a pequena e a grande corrupção para saltar certas barreiras. E, sobretudo, dificultam a fiscalização em vez de a facilitar. Com o tempo, alguns controlos tornam-se meras formalidades, deixando de olhar atentamente para aquilo que realmente importava controlarem. É por isso que da sua existência não resulta necessariamente uma boa defesa do interesse público, como se prova abundantemente em matéria urbanística. E da sua supressão não resulta obviamente o caos, onde tudo é permitido. Por vezes e na pior das hipóteses, o que acontece é que fica apenas tudo como está, mas com custos significativamente menores para a Administração e para os particulares.

DC Esteve na liderança de projectos emblemáticos, como o Simplex e o Cartão do Cidadão. Que balanço faz destes dois projectos?

MMLM O balanço é positivo. Tem sido grande a adesão dos cidadãos a estas medidas, como pode verificar-se pela leitura dos números que revelam um aumento progressivo na sua utilização e uma melhoria na qualidade dos serviços prestados. Os mais de 500.000 Cartões de Cidadão solicitados são um sinal claro da adesão dos cidadãos a este projecto. Está já disponível em 363 locais de atendimento distribuídos por todo o território nacional. Qualquer cidadão pode requerer o cartão nos balcões de atendimento disponíveis, independentemente do local da sua residência e levá-lo noutro local da sua conveniência. O Cartão será também um importante facilitador do uso de serviços on-line mais seguros (venda de automóvel, criação de empresa, alteração de morada, etc). O seu chip, que contém apenas a informação que está à vista e a morada, e não qualquer outra como os “profetas da desgraça” procuraram insinuar, permite assinar electronicamente documentos. É um importante projecto de simplificação

e de racionalização dos custos administrativos na gestão e produção de vários cartões de identificação. Creio, que o SIMPLEX tem tido impacto junto dos cidadãos e das empresas. Em primeiro lugar, está a provocar uma mudança de atitude. As mensagens que nos chegam revelam uma maior atenção crítica dos cidadãos perante os serviços públicos. O incentivo e a valorização dos mecanismos de consulta, de audição e de participação dos cidadãos e das empresas que o SIMPLEX promove, têm provocado mudanças culturais significativas. Onde antes quase só havia reacções negativas e pessimistas, há hoje comportamentos e atitudes de crítica construtiva. Uma atitude de confiança e de aprovação relativamente ao que está a mudar e uma maior exigência e estímulo face ao muito que ainda permanece por fazer. Depois, tem tido ainda impactos visíveis na melhoria da qualidade

da prestação de serviços públicos. Aumentou significativamente o número de serviços públicos electrónicos e a sua disponibilização on-line, pelo que é hoje mais cómodo e mais rápido o relacionamento com alguns serviços públicos. E estamos a reformular todo o atendimento presencial, em especial com a expansão da rede de Lojas do Cidadão de segunda geração. Cantanhede estará provavelmente entre as primeiras. Em síntese, os cidadãos e empresas gastam hoje menos tempo e dinheiro com deslocações e formalidades inúteis. E desse modo contribuem também para a redução da emissão de gases com efeito de estufa. Mas ainda há muito por fazer. Caso contrário, não precisaríamos de trabalhar tantas horas para preparar novos programas, novas medidas e avaliar as já concluídas! A nossa inquietação permanece. E a opinião decisiva sobre os impactos positivos do Simplex é sempre a dos seus destinatários e não a nossa.

DC O que falta à administração para que se torne efectivamente modernizada e que traga vantagens visíveis para o público?

MMLM Penso que muitas das vantagens já são visíveis para o público. Outras demoram mais a consolidar. Para além dos exemplos de adesão aos novos serviços que já referi, algumas manifestações de intolerância com a burocracia são reveladoras dos efeitos positivos do que já se simplificou: “Se é possível criar uma «empresa na hora», por que é que tenho de esperar meses por uma resposta a um simples requerimento? Parece que o SIMPLEX ainda não passou por aqui!” Acresce que uma medida de simplificação só pode ser considerada como tal enquanto continuar a produzir resultados que facilitem a vida dos cidadãos e das empresas. É preciso uma cultura de avaliação permanente dos efeitos da reforma, da qualidade do serviço, da satisfação dos utentes. A cultura de avaliação não estava muito presente na nossa Administração. Nem é fácil introduzi-la. Não há modelos perfeitos. Os modelos têm de ser aperfeiçoados no terreno. Mas é uma reforma incontornável. E inadiável. Tudo isto significa que precisamos de continuar este trabalho de forma sustentada

“Os cidadãos e as empresas gastam hoje menos dinheiro com viagens e formalidades inúteis”

até que a cultura de simplificação seja integrada na cultura de gestão regular dos serviços públicos. E este ano, fizemos mais um esforço nesse sentido ao criar o Prémio ideia.simplex para as melhores ideias de simplificação sugeridas por funcionários públicos. Não calcula as pequenas-grandes ideias que nos estão a chegar!

DC *Liderou vários projectos associados ao endividamento das famílias. Considera que Portugal é um país com uma grande taxa de endividamento? Em que soluções aposta para evitar situações extremas de endividamento ou sobreendividamento?*

MMLM Portugal tem uma taxa elevada de endividamento, especialmente associada à importância do crédito à habitação. Desde meados da década de noventa que no Centro de Estudos Sociais vimos dando atenção para esta mudança, que mais não fez do que tornar o comportamento das famílias portuguesas semelhante ao de outros países com economias de mercado desenvolvidas. De algum modo, isso resultou da maior acessibilidade ao crédito em todos os extractos sociais, o que tem vantagens e desvantagens. Olhando para as desvantagens, constitui um novo risco que as famílias têm de aprender a gerir e daí a importância da educação financeira desde muito cedo. Saber lidar bem com o dinheiro e o crédito. Fundamental é evitar situações de multi-endividamento (vários créditos ao mesmo tempo) e uma taxa de esforço elevada (a percentagem do que se tem de pagar cada mês sobre o rendimento que se recebe). É também muito importante garantir que a informação sobre o crédito é transmitida correctamente às pessoas, o que exige regulação do sistema financeiro.

DC *Como especialista em matérias do foro económico e do direito, teve a percepção de que a crise financeira que o mundo atravessa “estava anunciada”?*

MMLM A crise de hoje deu sinais há algum tempo, mas obviamente não dispunha de informação nem de poderes de adivinhação que me permitissem prever os seus contornos actuais.

DC *Que soluções aposta para a solução da crise?*

MMLM Ensinando e escrevendo sobre regulação económica há tantos anos, acho importante tirar desta crise a lição de que a economia de mercado, embora baseada na iniciativa privada e na concorrência, depende primordialmente da regulação. Escrevi



“É preciso uma cultura de avaliação permanente dos efeitos da reforma e da sua qualidade”

isso mesmo recentemente no Diário Económico num artigo chamado «Volta regulação, estás perdoada», até por alguns dos teus detractores! Mas volta fresca, renovada, mais destemida e eficiente.

Tomara assim que esta crise seja uma oportunidade para uma reflexão sobre onde, como e quanta regulação deve existir nos mercados, em especial no mercado financeiro. Repensar a regulação exigirá eventualmente repô-la onde ela deixou de existir e refazê-la, em novos moldes, onde ela se mostrou ineficiente. Implicará também inventá-la onde ela nunca existiu, ou seja, ao nível mundial (‘off-shores’ incluídos), o que constitui provavelmente o objectivo mais difícil de atingir actualmente. Convém, contudo, não sair de um dogmatismo para o seu oposto. A regulação dos mercados exige cultura, não religião. A utilidade da regulação deve ser sempre verificada, os impactos avaliados e os seus efeitos medidos, actividade a actividade. E, por isso, mais regulação em alguns mercados, como o financeiro, pode coexistir com menos regulação em outros, onde ela já não sirva para nada, a não ser para criar encargos administrativos desnecessários.

DC *De entre os muitos projectos em que esteve envolvida, pode referir aquele ou aqueles que mais a entusiasmaram?*

MMLM É uma pergunta difícil de responder. Normalmente coloco muito empenho – diria mesmo paixão - nos projectos que estão sob minha responsabilidade. É assim que gosto de trabalhar. Apenas, para responder ao seu pedido, selecciono dois. Em primeiro lugar, a participação na construção do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra, e nos projectos em que trabalhei, em especial na área da justiça, do endividamento e das redes de empresas. O CES é hoje um centro de investigação de excelência, que se bate com os melhores nacionais e internacionais. E, em segundo, a actividade que desenvolvo há três anos na modernização administrativa. Saber que cada dia do nosso trabalho – para simplificar um procedimento, tirar um papel, suprimir uma certidão, criar um serviço on line – tem um efeito directo na vida de muitas pes-

soas e empresas, que depende do nosso esforço poder facilitá-la mais depressa, constitui uma enorme fonte de energia e capacidade de inovação. Para mim e para os que me têm acompanhado no Gabinete nestes anos.