

**A Comparabilidade de Organismos Equivalentes no Contexto da
Avaliação de Serviços**

Margarida Azevedo Fonseca

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Madureira, Investigador Principal e Professor Auxiliar,
Instituto Nacional de Administração I.P. e Universidade Lusíada

Setembro, 2011

**A Comparabilidade de Organismos Equivalentes no Contexto da
Avaliação de Serviços**

Margarida Azevedo Fonseca

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Madureira, Investigador Principal e Professor Auxiliar,
Instituto Nacional de Administração I.P. e Universidade Lusíada

Setembro, 2011

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação de Serviços, Métodos e Técnicas de Avaliação, Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP1), Data Envelopment Analysis (DEA), Administrações das Regiões Hidrográficas (ARHs), Portugal

RESUMO

A presente proposta de trabalho de projecto situa-se no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), no subsistema 1, relativo à Avaliação de Serviços. Dentro deste Subsistema, pretende-se ainda considerar a avaliação de organismos equivalentes ou “unidades homogéneas” conforme são referidos na alínea i) do artigo 4º da Lei 66-B/2007, considerando estes organismos como serviços desconcentrados ou periféricos da administração directa e indirecta do Estado que desenvolvem o mesmo tipo de actividades ou fornecem o mesmo tipo de bens ou prestam o mesmo tipo de serviços.

Tendo sido verificada a necessidade de uma metodologia de avaliação para estes organismos, o objectivo geral deste projecto é propor uma metodologia passível de ser utilizada na avaliação de serviços públicos considerados como organismos equivalentes, e que permita igualmente elaborar uma lista de ordenação que traduza a sua eficiência relativa, dotando o Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais e restantes organismos avaliadores de um instrumento objetivo de avaliação de organismos equivalentes.

No primeiro capítulo pretendeu-se analisar, de forma breve, os modelos de Estado desde o período liberal e as formas de organização da Administração Pública que os acompanharam, bem como sublinhar alguns traços distintivos ou tendências do movimento global de reforma administrativa. O segundo capítulo procura explicitar os conceitos base relacionados com o tema do projecto: avaliação de desempenho organizacional e medida da eficiência no sector público, fundamentando-os em literatura científica, bem como caracterizar sumariamente o processo de avaliação de serviços realizado em Portugal e no Reino Unido até ao momento presente. Estes países foram escolhidos de acordo com o seu modelo de Administração, representando o modelo Napoleónico (Portugal) e Anglo-Saxónico (Reino Unido). No terceiro ponto do segundo capítulo, é aplicado o software Data Envelopment Analysis aos indicadores construídos para as cinco Administrações das Regiões Hidrográficas e são analisados os resultados dessa aplicação. Por fim, no terceiro capítulo, consideramos as condicionantes positivas e negativas bem como a avaliação global do projecto.

KEY-WORDS

Organizational Evaluation, Evaluation Methods and Techniques, Public Administration Integrated Performance Evaluation System (SIADAP 1), Data Envelopment Analysis (DEA), Hydrographic Regions Administrations, Portugal

ABSTRACT

The theme for the current project assignment is the Public Administration Integrated Performance Evaluation System (SIADAP 1), in its first subsystem, Organizational Evaluation. Within this subsystem, we consider equivalent organizations evaluation, or “homogeneous units”, as they are referred to in article 4th i) of Law 66-B/2007. Equivalent organizations are defined as peripheral services of direct or indirect State administration carrying out similar activities, supplying similar goods or rendering similar services.

The overall goal for this project assignment is to propose an evaluation methodology for equivalent organizations that may allow ordering them according to their relative efficiency and provide the evaluating organizations with a reliable and specific instrument for this task.

In the first chapter, State models are briefly analyzed, (from the liberal period to present time) and some characteristic trends of the public reform movement are outlined. The second chapter aims to clarify the basic concepts related to organizational performance evaluation and efficiency measure in public administration. It also summarizes the organizational evaluation processes in Portugal and the United Kingdom in recent times. These countries were chosen according to their administration model, representing the Napoleonic model (Portugal) and the Anglo-Saxon model (United Kingdom). At the end of the second chapter, the Data Envelopment Analysis software is used to analyze five equivalent organizations (the Hydrographic Regions Administrations) and its conclusions are presented. Finally, in the third chapter, we consider the advantages, disadvantages and the global evaluation of the project.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a orientação, apoio, grande disponibilidade e incentivo dos Senhores Professores César Madureira e Juan Mozzicafreddo. Agradeço igualmente ao colega Ricardo Alves pela motivação e parceria.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I- CONCEITO E RELAÇÃO ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA	5
1.1. MODELOS DE ESTADO	5
1.1.1. O Estado Liberal	5
1.1.2. O Estado-providência	6
1.1.3. O Estado Regulador Indireto e os Modelos Gestionários	10
1.2. PERSPETIVAS DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
1.2.1. Organização Profissional Weberiana	12
1.2.2. New Public Management	15
1.2.3. New Public Service	20
1.3. A REFORMA ADMINISTRATIVA	24
CAPÍTULO II- AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS- DA TEORIA À PRÁTICA	27
2.1. CONCEITO, TIPOLOGIAS, METODOS E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO	27
2.1.1. Conceito, objetivos e tipologias de avaliação	27
2.1.2. Métodos e técnicas de avaliação	32
2.1.3. Riscos inerentes à Avaliação	37
2.2. A AVALIAÇÃO COMO PARTE INTEGRANTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA	39
2.2.1. Reforma Administrativa e Avaliação no Reino Unido	39
2.2.2. Caracterização da avaliação de serviços no Reino Unido	40
2.2.3. Reforma Administrativa e Avaliação em Portugal	43
2.2.4. Caracterização da avaliação de serviços em Portugal	45
2.3. PROJECTO: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) ÀS ADMINISTRAÇÕES DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS	51
2.3.1. Disfuncionalidades encontradas	51
2.3.2. A Metodologia DEA	52
2.3.2.1. Construção dos indicadores das ARHs	55
2.3.2.2. Análise dos resultados	59
CAPÍTULO III - CALENDARIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROJECTO	68
3.1. CALENDARIZAÇÃO E ORÇAMENTO	68
3.2. AVALIAÇÃO DO PROJECTO	71
3.2.1. Resposta às questões de partida	71
3.2.2. Condicionantes esperadas	72
3.2.3. Efeitos esperados	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
BIBLIOGRAFIA	78

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 - Avaliação de Realizações, Resultados e Impactos (Torres, 2009)	31
Figura 2.2- O QUAR e os processos do SIADAP 1 (DPP, 2009)	47
Figura 2.3- Processos do Macro-Processo SIADAP 1 (DPP, 2009)	51
Figura 2.4- Fronteira de Eficiência	55
Figura 2.5- Orçamento de Funcionamento/PIDDAC por ARH (em milhões euros)	56
Figura 2.6- Distribuição dos OEs pelas diferentes classificações	60
Figura 2.7 - Potencial de Melhoria do Grupo	61
Figura 2.8- Organismo 1- Potencial de Melhoria	61
Figura 2.9- Organismo 1- Unidade de Referência	62
Figura 2.10- Organismo 1-Contributos dos Inputs e Outputs	62
Figura 2.11- Organismo 2- Potencial de Melhoria	62
Figura 2.12- Organismo 2- Unidade de Referência	63
Figura 2.13- Organismo 2- Contributos dos Inputs e Outputs	63
Figura 2.14- Organismo 3- Potencial de Melhoria	63
Figura 2.15- Organismo 3- Unidade de Referência	64
Figura 2.16- Organismo 3-Contributos dos Inputs e Outputs	64
Figura 2.17- Organismo 4- Potencial de Melhoria	64
Figura 2.18 - Organismo 4- Unidade de Referência	65
Figura 2.19- Organismo 4-Contributos dos Inputs e Outputs	65
Figura 2.20 - Organismo 5- Potencial de Melhoria	65
Figura 2.21 - Organismo 5- Unidade de Referência	66
Figura 2.22 - Organismo 5-Contributos dos Inputs e Outputs	66
Figura IV.I - Eficiência Relativa face a uma variável - RH	91
Figura IV.II - Eficiência Relativa face a uma variável - Orçamento	91
Figura IV.III - Eficiência Relativa face a uma variável - TURH emitidos	91
Figura IV.IV - Eficiência Relativa face a uma variável - TURH fiscalizados	92
Figura IV.V - Fronteira de Eficiência (2 inputs e 1 output) TURH emitidos	92
Figura IV.VI - Fronteira de Eficiência (2 inputs e 1 output) TURH fiscalizados	92
Figura IV.VII - Correlação entre Orçamento e TURH emitidos	93
Figura IV.VIII - Correlação entre Orçamento e TURH fiscalizados	93
Figura IV.IX - Correlação entre RH e Orçamento	93
Figura IV.X - Correlação entre RH e TURH emitidos	94
Figura IV.XI - Correlação entre RH e TURH fiscalizados	94
Figura IV.XII - Correlação entre TURH emitidos e orçamento	94
Figura IV.XIII - Correlação entre TURH emitidos e RH	95
Figura IV.XIV - Correlação entre TURH emitidos e TURH fiscalizados	95
Figura IV.XV - Correlação entre TURH fiscalizados e Orçamento	95
Figura IV.XVI - Correlação entre TURH fiscalizados e RH	96

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1- Gestão tradicional versus NPM (Farnham e Horton, 1996, citados por Rocha, 1999)	16
Quadro 2.1- Matriz de Apuramento de Desempenho Excelente (CCAS, 2010)	48
Quadro 2.2- Organismos considerados equivalentes em 2008 e 2009 (CCAS, 2010)	53
Quadro 2.3- Análise de atribuições por tipologia de funções	57
Quadro 2.4 - Indicadores Comuns ARHs 2010	58
Quadro 2.5- Dados inseridos (valores fictícios)	59
Quadro 2.6- Resultados Gerais	59
Quadro 3.1- Calendarização do projeto de aplicação do Software DEA às ARHs (Outubro 2011 a Junho 2013)	70

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AA- Auto-Avaliação de Serviços
AC- Análise Comparada de Serviços
AD- Auditoria de Desempenho
AP- Administração Pública
ARH- Administração da Região Hidrográfica
AMA- Agência para a Modernização Administrativa
BSC- Balanced Scorecard
CAF- Common Assessment Framework
CCAS- Conselho Coordenador da Avaliação de Serviços
CQRAP- Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública
CSR - Civil Service Reform
DEA- Data Envelopment Analysis
DGAEP- Direcção-Geral da Administração e Emprego Público
DPP- Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais
DSPGE- Direcção de Serviços de Planeamento e Gestão Estratégica
EFQM- European Framework for Quality Management
FMI- Financial Management Initiative
GPEARI- Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
HA- Hetero-Avaliação
IDQV - Indicadores de Desempenho Relativos à Qualidade de Vida
IPPR - Institute for Public Policy Research
INA- Instituto Nacional de Administração
INAG- Instituto Nacional da Água
ISO- International Organization for Standardization
MAOT- Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território
MPO - Management and Personnel Office
NPM- New Public Management
OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE- Organismos Equivalentes
PGBH- Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas
PIDDAC- Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PPA - Performance Partnership Agreement
PRACE- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PRP- Performance Related Pay
QUAR- Quadro de Avaliação e Responsabilização
RH- Recursos Humanos
SCI – Sistema de Controlo Interno
SIADAP - Sistema integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública
TURH- Títulos de Utilização de Recursos Hídricos
UH- Unidades Homogéneas
UP- Unidades Produtivas

INTRODUÇÃO

“How can we tell how good the public service is? By measurement.” (Pollitt, 2000)

A Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública: SIADAP 1 (serviços), 2 (dirigentes) e 3 (trabalhadores), foi o segundo diploma relativo a um sistema de avaliação na Administração Pública Portuguesa, substituindo a Lei 10/2004. Entre as várias alterações ao sistema introduzidas pela Lei nº 66-B/2007, destaca-se a aplicação às organizações e dirigentes (SIADAP 1 e 2), que não existia inicialmente. A presente proposta de trabalho de projecto situa-se no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), no subsistema 1, relativo à Avaliação de Serviços. Dentro deste Subsistema, pretende-se ainda considerar a avaliação de organismos equivalentes¹ (OEs) ou “unidades homogéneas” conforme são referidos na alínea i) do artigo 4º da Lei 66-B/2007, considerando estes organismos como “serviços desconcentrados ou periféricos da administração directa e indirecta do Estado que desenvolvem o mesmo tipo de atividades, fornecem o mesmo tipo de bens ou prestam o mesmo tipo de serviços.”²

Quando um ministério ou organismo público integra OEs sobre os quais detenha o poder de direcção³, compete ao seu dirigente máximo, em colaboração com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do respectivo Ministério, assegurar a concepção e monitorização de um sistema de indicadores de desempenho que permita a sua comparabilidade, sendo que este deve reflectir o conjunto das actividades prosseguidas e viabilizar a ordenação destas unidades numa óptica de eficiência relativa, para cada grupo de OEs. A cada uma destas unidades deve ser atribuída uma avaliação final de desempenho de que resultará uma lista hierarquizada dos Organismos Equivalentes por ordem de avaliação.

O Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais (DPP), enquanto GPEARI do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT) tem como competências gerais assegurar o desenvolvimento dos sistemas de avaliação dos serviços do Ministério, coordenar e controlar a sua aplicação e assegurar a coerência, coordenação e

¹ No presente trabalho, com o intuito de traduzir a linguagem técnica em linguagem corrente facilmente apreensível pelo leitor, será usada a expressão Organismos Equivalentes (OEs) para designar estes organismos (Unidades Homogéneas).

² Secção Especializada de Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SEAV- SCI), Glossário de Conceitos de Avaliação e Gestão, disponível em <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/Glossario-seav.pdf/view?searchterm=homogéneas>

³ O Quadro 2.2 inclui uma lista de todos os organismos considerados como OEs na Administração Pública Portuguesa. Para efeitos do presente trabalho é considerado um dos dois grupos de OEs do MAOT: as cinco Administrações das Regiões Hidrográficas (ARHs), sendo que o grupo remanescente é constituído pelas cinco Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDRs).

acompanhamento do ciclo de gestão dos serviços com os objectivos globais do ministério e a sua articulação com o SIADAP. Estas competências estão a cargo da Direcção de Serviços de Planeamento e Gestão Estratégica (DSPGE) traduzindo-se nas seguintes actividades: 1) o acompanhamento e validação da elaboração dos Quadros de Avaliação e Responsabilização (QUAR) dos organismos do MAOT no que se refere aos objectivos, indicadores de desempenho, mecanismos de operacionalização e fontes de verificação propostos; 2) elaboração de parecer relativo à monitorização do referido QUAR, no fim do 1º semestre e 3º trimestre do ano; e 3) análise da Auto-Avaliação e elaboração de parecer relativo à menção de avaliação proposta por cada organismo. Neste sentido, afigura-se importante para o DPP encontrar instrumentos que lhe permitam, com base em critérios fidedignos e mensuráveis, avaliar o desempenho dos Organismos que sejam considerados como OEs e elaborar a lista de ordenação que traduza a sua eficiência relativa. Entre os dois grupos de OEs que integram o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território: as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDRs) e as Administrações das Regiões Hidrográficas (ARHs), foram escolhidas as ARHs para aplicação do projecto de melhoria do presente trabalho, consistindo este na aplicação do software Data Envelopment Analysis (DEA) como metodologia que recorre a modelos de programação matemática para elencar serviços equivalentes em função da sua avaliação de desempenho.

Pertinência da Escolha do Tema e Efeitos pretendidos

Foi escolhido o tema da Avaliação de Serviços na medida em que este assume particular importância no contexto actual dos serviços públicos. A legitimidade da Administração, e do Governo que a dirige, tem sido erodida pela falta de ética e impunidade face ao incumprimento das normas administrativas, bem como à crescente derrapagem orçamental e endividamento (sem demonstração dos benefícios para os cidadãos eleitores) decorrentes da actividade política e administrativa. A crescente necessidade de fundamentar o exercício do poder resulta em novas formas de procura de legitimidade. A gestão com base em objectivos e evidências de resultados, a par com a monitorização, revisão dos objectivos e divulgação dos resultados tem sido levada a cabo como demonstração pública de ética, profissionalismo e transparência na actividade da Administração e também como forma de responsabilização do Governo pelos resultados do programa político e compromisso com os eleitores (Mozzicafreddo, 2002).

Foram verificadas lacunas em termos de instrumentos e técnicas de avaliação em virtude de esta ser um processo recente na Administração Pública. Os efeitos pretendidos deste projecto são: a) promover a aprendizagem e know-how no sector público relativamente à utilização de técnicas de avaliação de desempenho organizacional, tanto pelos organismos avaliadores como pelos avaliados; b) promover a aprendizagem interna dos serviços públicos

como resultado da análise da sua avaliação e a troca de informação relativa a métodos e técnicas de gestão entre serviços com vista à melhoria do desempenho; e c) obter informação fiável e exacta relativamente ao desempenho dos serviços, considerando os resultados obtidos e os recursos utilizados e transmiti-la aos próprios serviços. Consequentemente, o impacto esperado do presente projecto é a contribuição para a consolidação de uma cultura organizacional de melhoria e aprendizagem contínua.

Objetivos Gerais, Específicos e Metodologia

Tendo sido verificada a necessidade de uma metodologia específica de avaliação destes organismos (OE), o objectivo geral deste projecto é propor uma metodologia passível de ser utilizada na avaliação de serviços públicos considerados como OE, e que permita igualmente elaborar uma lista de ordenação que traduza a sua eficiência relativa, dotando o DPP e restantes organismos avaliadores de instrumentos objetivos de avaliação deste tipo de organismos. Pretende-se atingir este objectivo geral através dos seguintes objectivos específicos: a) analisar a bibliografia actual, nacional e estrangeira, sobre avaliação de desempenho organizacional, particularmente no sector público; b) analisar a conjuntura recente em matéria de avaliação de serviços em Portugal e no Reino Unido, na medida em que pertencem a modelos de Administração diferentes; e c) construir indicadores de análise para as ARHs que sejam compatíveis com a utilização do software Data Envelopment Analysis (DEA), aplicando o software e extraíndo os resultados que esta metodologia de avaliação poderá ter em termos de aprendizagem organizacional e melhoria do desempenho.

No primeiro capítulo pretendeu-se analisar, de forma breve, os modelos de Estado desde o período liberal e as formas de organização da Administração Pública que os acompanharam, bem como sublinhar alguns traços distintivos ou tendências do movimento global de reforma administrativa. O segundo capítulo procura explicitar os conceitos base relacionados com o tema do projecto: avaliação de desempenho organizacional e medida da eficiência no sector público, fundamentando-os em literatura científica, bem como caracterizar sumariamente o processo de avaliação de serviços realizado em Portugal e no Reino Unido até ao momento presente. Estes países foram escolhidos de acordo com o seu modelo de Administração, representando o modelo Napoleónico (Portugal) e Anglo-Saxónico (Reino Unido), pretendendo-se conhecer a forma como os países analisados avaliam os seus serviços públicos. Posteriormente, é aplicado o software DEA aos indicadores das cinco ARHs e são analisados os resultados dessa aplicação. No terceiro capítulo são consideradas as condicionantes positivas e negativas bem como a avaliação global do projecto.

A metodologia a seguir será a análise e pesquisa bibliográfica. As fontes incluirão artigos e livros recomendados no programa de mestrado em Administração Pública do ISCTE-

Instituto Universitário de Lisboa e outros relacionados, material de acções de formação do INA e a Internet. Será igualmente utilizado o software Data Envelopment Analysis (DEA) para inserção de dados e análise de resultados na forma de gráficos, quadros e texto.

Questões de partida

Tendo sido encontrados vários exemplos de aplicação do Método “Data Envelopment Analysis” (DEA) como metodologia de comparabilidade de desempenho de serviços públicos, em Portugal, no resto da Europa, Estados Unidos e Austrália, o objectivo do presente documento é verificar a sua aplicabilidade às ARHs, organismos do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território (MAOT) considerados equivalentes em termos de competências e estrutura, e apurar as conclusões passíveis de serem extraídas a partir da utilização do referido método. Pretende-se responder às seguintes questões: 1. O software DEA permite elencar as ARHs em função da sua avaliação de desempenho, sendo esta uma conjugação da análise do cumprimento dos objectivos com os recursos utilizados na prossecução desses objectivos? 2. É possível extrair informação da análise realizada pelo software DEA que permita a cada ARH visualizar o seu desempenho relativamente aos seus pares? 3. Que outro tipo de informação é possível extrair?

Dificuldades encontradas

Ao longo da pesquisa, o maior desafio foi conseguir delimitar o conceito de avaliação, na medida em que agrega um pouco dos conceitos envolventes, como a auditoria e o controlo, bem como tentar enquadrar os instrumentos e técnicas descritos pelos autores num desses conceitos.

Houve igualmente dificuldade em encontrar, na análise relativa à avaliação de serviços do Reino Unido, exemplos de documentos relevantes como “The Charter Mark”, “Performance Related Pay” e “Performance Partnership Agreements”.

CAPÍTULO I- CONCEITO E RELAÇÃO ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA

No primeiro capítulo deste trabalho, procuraremos, em primeiro lugar, analisar o conceito e os modelos de Estado que têm surgido ao longo do tempo, interligando-os, de seguida, com as formas de organização que assumiu a Administração Pública enquanto braço operacional do Estado. No ponto 3 tentamos caracterizar os traços gerais das várias fases de reforma da administração pública.

1.1. MODELOS DE ESTADO

A evolução da filosofia política dominante e do que é considerado, em cada momento, como o objectivo fundamental do Estado enquanto organização, determinam diferentes modelos que correspondem a formas de acção distintas perante os cidadãos, os operadores económicos e a sociedade em geral. Segue-se uma breve análise dos modelos de Estado Liberal, Estado-providência e Estado Regulador Indirecto.

1.1.1.O Estado Liberal

O propósito do Estado, enquanto organização, é definido por Thomas Hobbes (1651) como sendo o de "ultrapassar a tendência natural para a guerra", considerando este autor o uso da força como um elemento fundamental da passagem do Estado de natureza ao Estado civil, do Estado apolítico ao Estado político. Essa evolução consiste na renúncia de cada um ao direito de usar a própria força para delegar o seu exercício legítimo a uma única entidade, de onde surge o conceito de Política, enquanto actividade de representação e tomada de decisão relativamente aos assuntos da colectividade. O termo *política* tem a sua origem no termo grego antigo *politeía*, que indicava todos os procedimentos relativos à *polis* (Cidade-Estado) e aos "politikos", isto é, aos cidadãos (Hobbes, 1651). Para Russell (1938), a Política é a arte de "conquistar, manter e exercer o poder e o governo", sendo denominada, em geral, como a arte ou ciência da organização, direcção e administração de Nações ou Estados, seja aplicada aos negócios internos (política interna) ou aos negócios externos (política externa) da nação.

Ao monopólio do uso legítimo da força, referido por Max Weber (1947) relativamente ao séc. XVII, seguiram-se as transformações geradas pelos movimentos liberais, que têm o seu expoente na Revolução Francesa. A ascensão da burguesia levou ao questionamento da elite dominante e da sua impunidade e à defesa de valores universais de igualdade entre cidadãos. O Estado Moderno surge assim de uma estrutura absolutista, que propiciou, no continente europeu, a unidade jurídica e o poder do Estado, com os seus elementos caracterizadores: exército permanente, polícia, burocracia, clero e magistratura.

Até meados do século XVIII, o Estado estava afastado da sociedade, e a economia, as relações laborais e sociais estavam na sua maioria entregues a si próprias ou à lei do mais

forte. Só depois o Estado e começou a exercer outras funções para além da defesa, manutenção do território e colecta dos impostos. Leibfried e Zurn (2005: 1) definem o Estado-Nação Moderno em quatro dimensões: Recursos, Direito, Legitimidade e Bem-estar Económico. A dimensão Recursos refere-se ao uso da força e cobrança de receitas; a dimensão Direito inclui os elementos necessários para a vigência das leis, a saber, jurisdições e tribunais; a dimensão Legitimidade representa a aceitação do governo político; e a dimensão Bem-estar Económico refere-se ao incentivo ao crescimento económico e à igualdade social. Esta última dimensão era reduzida no Estado Liberal. “As políticas estavam reduzidas no Estado Liberal à sua manutenção e perduração, sendo avesso à intervenção na vida económica e social. Na Europa Continental a actividade do Estado reduzia-se à prática de actos administrativos” (Rocha, 2000).

O Estado Liberal do séc. XIX era caracterizado por um alheamento face à sociedade: “diz-se que os Estados Liberais do século passado não intervinham no regular funcionamento do mercado, mas importa sublinhar que as formas de intervenção podiam ser de outra forma, por exemplo, na regulação ou não regulação dos horários de trabalho, nos direitos de propriedade e de concorrência ou na liberdade de contratação” (Mozzicafreddo, 2010).

1.1.2.O Estado-providência

A questão do Estado-providência, da assistência e protecção social levanta as questões da distribuição da responsabilidade e da culpa entre os indivíduos, os grupos sociais e o Estado face aos riscos sociais. A quebra com as ideias liberais representa a assumpção da responsabilidade (financeira) do Estado, que começa com a obrigatoriedade do seguro laboral, constituindo este uma compensação pelo tempo de trabalho não realizado por motivo de acidente ou doença laboral. Seguiram-se a assistência na doença (não motivada por causas laborais) e na velhice, e finalmente, no desemprego. As primeiras formas de protecção face a acidentes no trabalho relacionaram-se com Fundos de Corporações ou Associações de Patronato, o que decorreu naturalmente da generalização da produção industrial. Já a protecção face a riscos de origem não ocupacional (doença e velhice) representam uma quebra mais funda com a tradição liberal na medida em que estes riscos não podiam ser vistos como responsabilidade individual (mas colectiva) e constituíam as maiores causas de pobreza da época, logo, implicando um investimento muito mais elevado de recursos para a sua mitigação (Flora e Albert,1990).

O conceito de Estado Interventor, em que o Estado cria e fomenta as condições materiais que assegurem o crescimento e defende os interesses das empresas nacionais no mercado internacional, aplicando políticas proteccionistas e subsídios à produção interna, surge a partir da crise da bolsa de Nova York em 1929 e é estimulado pelas teorias de Keynes

(Rocha, 1999). Em termos gerais, as políticas keynesianas de estímulo à actividade económica são: 1) aumento da despesa pública no âmbito das obras públicas (como forma de aumentar a procura geral, a oferta de emprego e melhorar a capacidade produtiva); 2) utilização da política fiscal, monetária e de crédito como instrumentos de apoio à actividade empresarial; 3) reforço da política social de redistribuição do rendimento nacional através de transferências, benefícios sociais e políticas de qualificação como forma de atenuar as desigualdades de mercado; e 4) políticas de aumento regular do poder de compra como estímulo ao aumento da procura global efectiva (Mozzicafreddo, 2000: 9).

Como resultado da grande destruição provocada pela II Guerra Mundial, surgiu a necessidade de os Governos intervirem em áreas até aí não exploradas, como a educação, a assistência médica e a responsabilidade social. Esta foi a génese do Estado-providência, que, chamado a intervir nestas novas áreas, se viu obrigado a alargar em grande medida o número de funcionários e a aumentar os impostos para financiar a crescente despesa pública (Mozzicafreddo, 2010). Após a segunda guerra mundial, os Estados Europeus iniciaram-se nas funções sociais clássicas (segurança social, subsídio de acidente de trabalho, etc., através das políticas de compensação social das situações de crescimento industrial), bem como nas funções económicas e de protecção do mercado.

Na transição do Estado Liberal para o Estado-providência e mesmo na transição deste para as formas de regulação indirecta, o Estado tem vindo a implementar políticas de organização e desenvolvimento territorial, equilibrando a distribuição das actividades económicas e rendimento nas várias regiões. Tem igualmente vindo a desempenhar funções de equilíbrio sistémico, de concertação e negociação entre os vários parceiros sociais, compatibilizando lógicas e interesses diferentes (Mozzicafreddo, 2000: 12). Tornam-se assim necessários mecanismos de regulação económica como forma de compensação social face ao agravamento das desigualdades acentuado pela economia de mercado; mecanismos de regulação social motivados pela maior vulnerabilidade social resultante das alterações da estrutura familiar e comunitária; novas formas de mobilização social e política assentes no Estado de Direito, sufrágio universal e estratificação social diferentes (Mozzicafreddo, 2000: 5). Fukuyama (2006: 21) sintetiza a mudança nas funções e capacidades do Estado, caracterizando-as da seguinte forma:

- a) Funções Mínimas: 1- Fornecer bens públicos essenciais (defesa, segurança, saúde pública, direito de propriedade e gestão macroeconómica) 2- Promover a igualdade e protecção social aos menos favorecidos;
- b) Funções Intermédias: Externalidades (educação e ambiente), regulação social (segurança social e educação) e de mercado (regulação financeira e dos monopólios);
- c) Funções Activas: Política Industrial e redistribuição da riqueza.

Mozzicafreddo é da opinião que a maioria dos Estados Europeus atravessou as três fases enunciadas e se situa, nos dias de hoje, na fase intermédia, tendo já passado pela última fase, de intervenção directa, “ com base no modelo de Estado-providência mais interventor e administrativamente normalizador” (Mozzicafreddo, 2010).

Esping-Andersen (2002) defende que o Estado Social tem passado por diferentes fases de reforma, das quais são exemplo o fim do século XIX, os anos 30/40 e os anos 70 marcados pela viragem dos países escandinavos para uma orientação baseada na política “activa” de emprego. A questão das reformas neste âmbito envolveu, mais do que questões técnicas, questões de políticas de fundo relativamente ao papel do Estado face às desigualdades sociais. Existem hoje diferentes modelos, apesar de poderem ser encontradas muitas semelhanças entre eles, sendo comuns a defesa da educação para as massas como catalisador da igualdade de oportunidades e a manutenção do rendimento como forma de nivelar as condições de vida e eliminar os riscos sociais.

Nos países escandinavos predomina a social-democracia, o universalismo e igualitarismo em que o governo é o pilar de sustentação do sistema de protecção social, procurando retirar estes encargos às famílias. O modelo nórdico centra-se em três factores fundamentais: a garantia universal de rendimento, as políticas “activas” de emprego e qualificação e a prestação de serviços de qualidade às crianças, inválidos e idosos. Esping-Andersen considera que o modelo nórdico de protecção social, envolvendo grandes custos para o Estado e impostos elevados para os cidadãos, não ultrapassa os custos do modelo americano, em que os cidadãos transferem directamente o pagamento para o mercado. No entanto, o modelo nórdico será uma alternativa pouco viável em momentos de depressão económica como o que vivemos. Nos EUA e Reino Unido, as questões sociais são deixadas para o mercado enquanto o Estado tem um papel muito residual, só intervindo em caso de falha grave do mercado. A protecção social é assegurada pelo sector privado através de seguros de saúde e planos de reforma. Na Europa Continental e do Sul predomina um terceiro modelo que constitui uma fusão entre tradições corporativistas, católicas e protecção social laboral, tendo como base fundamental a família (especialmente na Europa do Sul). A segurança laboral do chefe de família assume particular importância devido às sólidas garantias e regulamentos laborais, o que pode constituir um problema devido à actual tendência para a alteração da estrutura familiar. A rigidez dos mercados laborais da Europa Continental e do Sul cria uma situação de sólida protecção social para quem tem um emprego estável, mas também de grandes barreiras à entrada no mercado de trabalho e ao aumento do trabalho precário (Esping-Andersen, 2002).

No Estado-providência, coexistem a administração burocrática e um novo tipo de gestor público, o profissional. A Administração funciona como representante do poder político face à

sociedade e os administradores públicos adquirem uma posição de grande poder na medida em que lhes cabem as decisões relativas à produção e fornecimento de políticas sociais. A crítica mais frequente ao Estado-providência é a da subida exponencial da despesa pública, seja por pressão dos cidadãos que exigem maior qualidade e quantidade de serviços públicos, seja como consequência do “lobby” burocrata, a quem é conveniente a expansão da máquina estatal. Outra crítica refere-se à desumanização ou perda de ligação dos serviços face às pessoas. A crise do Estado-providência foi acompanhada pelo descrédito da Administração Profissional (Rocha, 2000).

As transformações sociais tornam necessária a criação de modelos sociais alternativos. A alteração da estrutura familiar motivada pelo aumento de famílias monoparentais e pela opção da mulher por uma carreira profissional a tempo inteiro aumentou a instabilidade dos agregados familiares e alterou a sua composição. O crescente envelhecimento da população foi acompanhado por um aumento exponencial das despesas de protecção na velhice que se afiguram insustentáveis. Em termos de ordem económica, a transformação tecnológica e a predominância do emprego no sector dos serviços provocou grandes alterações na estrutura de riscos sociais. A grande exigência de competências e qualificações potenciou a exclusão social, o desemprego e o emprego precário. Não há dúvida que o Estado-providência do pós-guerra diminuiu as desigualdades sociais, mas não conseguiu garantir a igualdade de oportunidades independentemente da origem social. Há quem argumente que, nas economias avançadas do século XIX, a igualdade de oportunidades é absolutamente essencial à procura da eficiência, na medida em que o capital humano constitui o único recurso que pode assegurar uma economia do conhecimento dinâmica e competitiva: “para assegurar o sustento dos mais velhos teremos que aumentar a produtividade dos jovens” (Esping-Andersen, 2002). A este propósito, Mozzicafreddo (2000) refere o conceito de “défice de solidariedade” que se traduz no crescimento de “segmentos sociais que, apesar de usufruírem das dimensões de integração sistémica na sociedade (direitos, votos, associações, etc.), aumentam o conjunto dos marginalizados da integração social”, entre os quais estão os desfavorecidos pelo sistema de segurança social, os desempregados (sejam jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração ou mão de obra assalariada) e os segmentos de mão-de-obra afastados da vida activa pelos processos de reestruturação industrial e agrícola.

A corrente teórica designada como “Terceira Via”, defendida pelos Trabalhistas britânicos e vista como uma versão europeia da social-democracia do Norte da Europa, incorpora aspectos do neo-liberalismo, sublinhando a necessidade de responsabilização individual e colectiva e de uma estrutura de incentivos mais competitiva. O enfoque não é na regulação do Mercado, mas sim na adaptação e qualificação dos cidadãos, que lhes permita assegurar as suas necessidades de protecção social dentro do mercado, através de uma

política “activa” de emprego, que envolva formação, aprendizagem contínua e reconversão profissional. O argumento base é o de que os riscos e desigualdades sociais que emanam do mercado poderão ser suavizados se a oferta de capital humano for mais qualificada, móvel e disposta a adaptar-se às necessidades do mercado. No entanto, esta nova corrente peca pela falta de soluções práticas nas restantes questões da protecção social, como seja a sustentabilidade do sistema de pensões.

1.1.3.O Estado Regulador Indirecto e os Modelos Gestionários

Em contraponto com a Teoria do Estado-providência, surge outra, a Teoria da Escolha Pública (Buchanan e Tullock, 1962), que aplica à política, aos seus intervenientes e aos serviços públicos, os conceitos da economia de mercado. A classe “burocrata” é entendida aqui como tendo interesses puramente egoístas, sem qualquer preocupação com o bem-estar colectivo, sendo necessária a redução do seu poder através da redução do tamanho do sector público, bem como o reforço das decisões políticas centrais em detrimento da autonomia das autoridades locais. A reforma do Estado tem aqui, como traços distintivos, a centralização do poder político-administrativo (nomeação política dos quadros superiores da Administração), a coordenação e controlo intensivos da implementação de políticas e a fragmentação de serviços. A Teoria da Escolha Pública defende que o interesse público é melhor servido pelo livre funcionamento do mercado, e que, nessa medida, o papel do Governo é “fazer o melhor uso dos mercados” (Rocha, 2000). Ao Estado Regulador corresponde assim um Estado forte, uma Administração minimalista e “politizada” que responde perante a classe política e não perante os cidadãos.

A disseminação da filosofia NPM foi acompanhada da transição do Estado Social ou de Providência para o Estado designado como “Managerial”, que, não implementando as políticas públicas, contrata a sua implementação ao sector privado ou o faz através de agências estatais dotadas de gestão autónoma, funcionando como regulador dos intervenientes no processo político-administrativo (Majone, 1996).

Em Portugal, depois da transformação do regime político em 1974, as entidades públicas alargam significativamente o controlo directo do sector económico, financeiro e empresarial. Ao contrário, na década de 90, esse controlo diminui substancialmente. No entanto, “o processo de liberalização do mercado, as privatizações, a transposição e implementação das directivas comunitárias, a complexidade das trocas, o condicionamento internacional e a necessidade em captar a mobilidade de capitais e investimentos, força a uma intervenção, mesmo indirecta, capaz de regular e monitorizar em favor do Estado e do mercado” (Majone, 1996). Verifica-se uma coexistência entre Regulação Indirecta, que equivale a menor presença formal do Estado, e uma maior monitorização e coordenação. O Estado está

cada vez mais presente na sociedade, embora informalmente (através da legislação) e menos formalmente (através de organismos e serviços públicos).

Este aumento da presença (informal) do Estado deve-se ao aumento da complexidade dos problemas cuja resolução não é garantida exclusivamente pela acção dos actores privados, nomeadamente, o ambiente, a competitividade, a qualificação e inovação, a protecção social, coesão e violência. No século XX, os Estados caracterizam-se por quatro grandes funções (Mozzicafreddo, 2001):

- Funções Sociais (controlo das incertezas): Segurança Social, Saúde e Qualificação, que correspondem à primeira fase de Igualitarismo de base nos direitos e benefícios;
- Funções Económicas e de mercado, através de incentivos, regulação e compensação;
- Organização e Integração Territorial, que ultrapassam a mera ocupação do território e visam a sua adaptação às comunidades e actividades e a divisão de competências a nível local e regional;
- Políticas de Equilíbrio Sistémico, como sejam a concertação, negociação e compensação, relativamente aos parceiros sociais como o patronato e os sindicatos, no estabelecimento de regalias e direitos sociais e profissionais.

Perante a questão da possibilidade de redução das funções do Estado, a tendência é claramente a inversa. No entanto, também é consensual que a qualidade da despesa pública pode melhorar muito. Como regulador do mercado, o Estado deve adaptar a sua filosofia de gestão mas não descurar a justiça social. Deve restaurar o equilíbrio perturbado pela liberdade concorrencial e os problemas de equidade por ela gerados, o que se pode tornar difícil na medida em que os processos de participação dos cidadãos, consulta pública e representação política podem ser demorados e onerosos (Rosenbloom, 2001: 40).

Mozzicafreddo defende que a coerção física é a base do poder estatal, mas só acompanhada da coerção fiscal, que recolhe recursos para o Estado e lhe permite sustentar as decisões políticas (Mozzicafreddo, 2001). Este autor afirma o Estado como “instituição de planeamento e de manutenção da ordem do sistema” cuja função básica inclui hoje a integração dos indivíduos no mercado e no Estado, a reconstrução do tecido social e a representação da unidade simbólica e política da comunidade. Nos nossos dias, o Estado funciona como um regulador social, através da implementação das políticas públicas centrais (estando menos activo no que diz respeito à sua execução) e garantindo a autonomia dos indivíduos, sujeitos de direitos.

Como resumo do ponto 1.1 (Modelos de Estado), é de referir que as várias filosofias que estiveram na sua base emergiram diretamente da evolução e conjuntura histórica a todos os níveis. O Estado Liberal surgiu como contestação à estrutura absolutista, o Estado-providência

foi a resposta, entre outros fatores, às necessidades criadas pelas guerras de 1914-18 e 1939-45 e, após esse período de grande intervenção direta por parte do Estado, surge o modelo regulador indireto em que o Estado assume um papel de coordenador e observador, estabelecendo as regras de atuação. Seguidamente analisamos as perspetivas de organização da AP que acompanharam esses modelos.

1.2. PERSPETIVAS DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As características da administração pública, enquanto aparelho administrativo, vão se modificando de acordo com o tipo de relação que mantém com a classe política, com o perfil que, em cada momento, se defende que deve ter, e em particular, com a imagem que pretende projectar perante os cidadãos e a sociedade em geral. Caracterizaremos sucintamente três filosofias orientadoras da estrutura e perfil da AP.

1.2.1. Organização Profissional Weberiana

O modelo de Administração dominante, nos primeiros três quartos do século XX, foi fundamentado por escritores como Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber (Denhardt e Denhardt, 2003), que construíram a base para a configuração actual da maioria das instituições públicas. Wilson defendia a separação da Política face à Administração: após tomadas as decisões políticas, a tarefa de as implementar, da forma mais eficiente possível, seria entregue aos especialistas na ciência da administração, o que “afastaria a origem da corrupção e discricionariedade” (Rocha, 2000). O argumento central de Taylor era o de que, entre os vários métodos e técnicas possíveis de trabalho existiria sempre um método e uma técnica que se destacariam como os melhores e mais rápidos (Taylor, 1911, citado por Behn, 1999). Weber concluiu que a burocracia seria o mecanismo organizacional mais eficiente, sendo, portanto, ideal para a implementação dos princípios científicos de Taylor. Um sistema burocrático seria eficiente, impessoal e portanto, justo, imparcial e isento. Adicionalmente, a separação da Administração face à Política permitiria uma conceptualização linear do processo de governo: o povo elege os seus representantes que decidem sobre as políticas públicas, que, por sua vez, são postas em prática pelo aparelho administrativo. Este conceito linear constituiria um método simples e claro de estabelecer a accountability democrática, que seria sempre política e directa, uma vez que a administração era um mero braço instrumental (Behn, 1999).

Taylor argumentava que o que separava a “gestão científica” do “conhecimento tradicional” era o facto de, neste último caso, ser dada ao trabalhador “a responsabilidade final de decidir como realizar o seu trabalho” (Taylor, 1911 citado por Behn, 1999), enquanto que, no primeiro caso, seriam os gestores a determinar, de forma científica, a forma mais eficiente de

realização das tarefas. Taylor atribuía aos gestores quatro novas competências: desenvolver conhecimento científico sobre os processos laborais; recrutar, treinar e acompanhar os funcionários segundo critérios científicos; cooperar com os funcionários de forma a que todo o trabalho fosse realizado de acordo com os princípios científicos definidos; e estabelecer uma divisão criteriosa do trabalho e da responsabilidade entre os gestores e restantes funcionários. Estas competências correspondem ao que Oliveira Rocha designa por Princípios do Planeamento, Preparação, Controlo e da Separação entre Concepção e Execução do Trabalho (Rocha, 1999).

Para Max Weber, à medida que a sociedade se torna mais complexa tornam-se necessárias instituições igualmente mais complexas, o que implica passar de organizações informais de carácter marcadamente pessoal para o que designava como burocracia. A burocracia de Weber caracteriza-se por organizações hierárquicas constituídas por trabalhadores nomeados, com habilitações e experiência, a quem eram atribuídos deveres oficiais que desempenhavam na qualidade de representantes, aplicando regras de forma impessoal e neutra. A lealdade dos funcionários perante os seus superiores era uma lealdade funcional, à posição e não à pessoa do superior. Os princípios da hierarquia e os níveis de autoridade dão origem a um sistema ordenado de subordinação em que os níveis mais altos supervisionam os mais baixos. Max Weber introduz na sua reflexão o aparelho administrativo como braço operacional do Estado, executor das políticas por ele definidas, responsável pelo cumprimento da Lei e simultaneamente subordinado a ela: "Por Estado se há-de entender uma empresa institucional de carácter político onde o aparelho administrativo leva avante a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vista ao cumprimento das leis" (Weber, 1947).

A ideia de que as actividades do Estado são intrinsecamente diferentes das da gestão privada é, segundo Weber, um conceito da Europa Continental, completamente estranho aos EUA. Este autor considerava a burocracia pública e privada como semelhante na sua essência.

Segundo Denhardt (2003), o modelo burocrático de gestão, que coincidiu com a figura do Estado-providência, era caracterizado sumariamente pela centralização do poder em dirigentes de topo, afastados dos problemas e das pessoas; por relações hierárquicas fortemente definidas e processos rígidos. O principal escrutínio a que estes processos eram sujeitos consistia na verificação da legalidade e regularidade dos actos públicos. O papel do Governo consistia em "remar", ou seja, desenhar e implementar políticas em torno de um objectivo político. Neste contexto, os cidadãos são vistos como administrados, não existindo preocupação relativamente à qualidade ou averiguação do desempenho dos funcionários públicos para além da simples legalidade.

Em oposição ao argumento da imparcialidade e isenção burocrática, Robert Denhardt e Janet V. afirmam que a Organização Profissional Weberiana não era neutra em termos de valores, uma vez que era um modelo normativo para a conduta das agências públicas. A escolha da eficiência (em oposição à resposta atempada) era o primeiro critério de avaliação das agências administrativas, caracterizadas como sistemas marcadamente fechados, em que um único executivo concentra em si a autoridade e opera em regime top-down.

A propósito das ideias de Weber, Taylor e Wilson, Robert Behn (1999) aponta falhas estruturais nos seus argumentos base, observando que o paradigma da Administração designada como tradicional ou weberiana não deu provas da eficiência ou da neutralidade política que apresentava como propósito. Este autor afirma que a divisão de tarefas e especialização cria um novo problema: a necessidade de coordenação, cuja ausência pode comprometer todo o sistema. Quanto ao argumento de Taylor, Behn considera que, na maioria das questões, existem várias soluções possíveis em termos de escolha de métodos e processos de trabalho e não somente uma que se destaque como mais eficiente ou melhor. Por fim, defende a impossibilidade de separação da Administração e da Política, na medida em que, por mais completas que sejam as medidas políticas definidas, elas não abrangerão todas as situações possíveis, tornando necessário que os executores das mesmas tomem decisões relativamente à sua aplicação. Segundo Mozzicafreddo, há diversos motivos para que a Administração tenha um carácter marcadamente político:

1. A sua função é exactamente providenciar bens e serviços públicos nas condições fixadas pela Tutela, sendo as suas decisões vinculativas para a Administração;
2. O Parlamento vota o orçamento da Administração e o Governo decide sobre a sua remuneração, benefícios de saúde, horário de trabalho, etc.
3. A sua actividade é regulada por estatutos e regras aprovadas pelo poder político;
4. O seu desempenho e equidade de procedimentos são avaliados publicamente em termos eleitorais.

O conceito de Administração Pública pressupõe todo um conjunto de necessidades colectivas de segurança e bem-estar cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental para a colectividade, através de serviços por esta organizados e mantidos, surgindo daí a noção de interesse e serviço públicos. Fica excluída do âmbito administrativo, na sua maior parte, a necessidade colectiva da realização da justiça, desempenhada pelos Tribunais e colocada pela lei constitucional (art. 205º CRP) fora da esfera da própria AP, pertencendo ao poder judicial. A administração da coisa pública envolve o uso de poderes de autoridade face aos particulares, que estes não podem usar entre si. No entanto, também a Administração se encontra limitada por restrições, encargos e deveres especiais, de natureza jurídica, moral e financeira. A dupla subordinação da Administração consiste em, por um lado, estar subordinada ao Direito, e por

outro, às decisões políticas do Governo (Mozzicafreddo, 2001). Adicionalmente, a distribuição de poder entre a Administração e a Política é, em última análise, determinada, pela negociação política, que pressupõe poder político. No entanto, Behn explica a atractividade do paradigma tradicional da Administração Weberiana pelo facto de permitir um registo simples e conseqüentemente, uma fácil responsabilização dos autores das tarefas, o que é manifestamente mais difícil numa Administração baseada na filosofia New Public Management (Behn, 1999).

Com efeito, a “máquina estatal” tornou-se muito pesada e gerava entropias, custos elevados e lentidão no sistema, não tendo capacidade de resposta atempada às necessidades dos cidadãos. Essa resposta era necessária uma vez que o Estado tornava a sua intervenção obrigatória. Os programas governamentais não eram eficazes face aos seus objectivos nem eficientes face aos recursos empregues. Esta situação resultou num aumento da dívida pública e da carga fiscal.

Surgem outros autores dissonantes da Escola Clássica ou Administração Científica como Simon e Merton que argumentam não existir correlação entre a eficiência e as variáveis defendidas pela Teoria Clássica (especialização, hierarquia e limitação dos subordinados); demonstram que a produtividade se relaciona directamente com a motivação; e que muitas práticas destinadas a estimular a eficiência resultam em comportamentos rígidos que distanciam as organizações dos seus objectivos (Simon, 1946 e Merton, 1940, citados por Rocha 1999).

1.2.2. New Public Management

Surgiu uma nova filosofia de gestão pública, designada como Nova Gestão Pública, que foi posta em prática na década de 80 e deu origem ao Estado Neo-Liberal Regulador, constituindo o expoente máximo da procura da eficiência e defendendo uma abertura e adaptação constante à envolvente. Esta filosofia de gestão prevê o recurso aos privados como prestadores de serviços públicos e a gestão da Administração numa perspectiva empresarial, o que alivia o peso da máquina estatal na medida em que o Estado deixa de ter a responsabilidade exclusiva da prestação de serviços. O Estado continua a definir a parte estratégica, enquanto os organismos descentralizados: Agências, Direcções-Gerais ou Institutos Públicos se ocupam da parte operacional ou execução na maioria das áreas de intervenção. As áreas onde o Estado continua a intervir em regime de exclusividade são a Segurança, Defesa e Justiça, áreas de soberania (Fonseca, 2009).

De acordo com a New Public Management, o cidadão deve poder escolher o hospital onde quer ser tratado, a escola frequentada pelos seus filhos e outros serviços públicos que utilize, sendo que o financiamento estatal deve acompanhar essa escolha. Como consequência

do seu desempenho, os melhores prestadores de serviços aumentam o seu financiamento e os menos bons tendem a desaparecer. A figura do cheque social enquadra-se nessa filosofia, na medida em que o cidadão escolhe o prestador que quer e depois paga o excedente face ao valor garantido pelo Estado, se este existir. Os cidadãos são vistos como clientes e constituem o foco da prestação de serviços enquanto o papel do Governo é “comandar, agindo como catalisador para permitir a actuação das forças de mercado” (Denhardt e Denhardt, 2003). O interesse público vai para além da Lei, traduzindo-se na agregação dos interesses individuais.

Pode sintetizar-se a oposição entre Gestão Administrativa Tradicional e NPM através do seguinte quadro (Farnham e Horton, 1996, citados por Rocha, 1999):

Quadro 1.1- Gestão tradicional versus NPM

	Gestão Tradicional	NPM
Objectivos	fixados em termos gerais e não revistos	fixados em termos específicos e revistos
Critério de Sucesso	evitar erros	atingir objectivos expressos quantitativamente
Uso Eficiente de Recursos	não é prioridade	é prioridade
Responsabilidades	definidas de forma precisa, limitação na delegação de poderes, hierarquia longa e reporte ao topo da cadeia de comando	hierarquias menos longas, maior delegação de poderes e capacidade de tomar decisões
Papel do Funcionário Público	árbitro e intérprete das regras	proactivo, toma iniciativa e procura novos recursos para a sua actividade

Hood (1996) enuncia sete elementos fundamentais da “Nova Gestão Pública”. O primeiro é a profissionalização da gestão nas organizações públicas, que implica a existência de gestores claramente identificados no topo das organizações, com liberdade de gestão e poder discricionário e a concentração da autoridade. O segundo elemento é a existência de standards ou padrões de qualidade explícitos e medida da performance através da definição de objectivos mensuráveis que funcionam como indicadores de sucesso, devendo ser monitorizados e revistos. O propósito é que a definição clara de objectivos signifique igualmente responsabilização clara pelos resultados. Segue-se a ênfase no controlo de outputs como forma de insistir nos resultados e não nos processos e os recursos e recompensas são

alocados segundo a performance. A NPM representa uma viragem no sentido da desagregação das unidades do sector público, ou seja, a divisão do sector público em unidades organizadas por produtos, com orçamentos próprios e capazes de negociar com o exterior. O objectivo desta desagregação é separar a provisão da produção, recorrendo a outsourcing dentro e fora do sector público. O quinto elemento doutrinal considerado por Hood é a introdução de competição no sector público como forma de baixar custos e melhorar os padrões de produção e qualidade, o que é feito através de contratos a prazo, renovados em função do desempenho do prestador de serviços/fornecedor. Segue-se a introdução de estilos de gestão e práticas de gestão privada como a flexibilização dos salários e a realização de contratos com duração pré-determinada. O último elemento é a disciplina e poupança no uso de recursos, o que significa cortar custos e aumentar a rentabilidade do trabalho, ou seja, “fazer mais com menos”. As palavras de ordem da NPM são “resultados e não processos”; “comandar e não remar”, “colaboração e não conflito” (Lynn, 1998 citado por Bumgarner e Newswander, 2009).

Também Giaouque (2003) elenca princípios comuns presentes na implementação da NPM em vários países que se traduzem nos seguintes objectivos:

1. Melhorar os serviços prestados ao público (cidadãos-clientes);
2. Modernizar o processo de produção e a organização produtiva dos serviços administrativos de forma a que se tornem mais flexíveis e adaptáveis;
3. Definir de forma mais clara os objectivos a atingir com base num contrato de serviços (ou mandato) associado a um pacote orçamental global;
4. Aferir mais sistematicamente a performance colectiva e individual através da definição de critérios de avaliação; e
5. Em muitos casos, há igualmente um objectivo claro de poupança de recursos através do aumento da produtividade organizacional e da procura de novas formas de recompensa do mérito.

Podem ser identificados três modelos principais (ou variantes) de NPM (Giaouque, 2003). O primeiro poderá designar-se por Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado. Este modelo emergiu no início dos anos 80 e tem como objectivo principal tornar as organizações públicas mais eficientes através da medição da sua performance, comparando-a com a do sector privado. Os conceitos económicos de competitividade e desempenho produtivo são dominantes e há uma ampla utilização de ferramentas de gestão do sector privado. O segundo é o Modelo de Flexibilidade, Descentralização e Redução dos serviços públicos, cuja ideia chave é descentralizar as responsabilidades para agilizar a máquina burocrática, ou seja, separar a parte operacional da decisional e deslocar o poder de decisão para níveis mais próximos do “cliente”. O terceiro modelo de NPM é o Modelo de Excelência ou Qualidade, baseado em

mecanismos de mudança da cultura organizacional que tornem possível a melhoria e aprendizagem contínuas. Neste contexto são iniciados processos de certificação da qualidade (ISO) e realizados inquéritos de satisfação aos clientes.

Na medida em que estes três modelos são tipos ideais, na generalidade das situações de reforma é aplicada uma mistura dos três, que são inspirados pela corrente teórica “Nova Economia Política”. Esta última, por sua vez, tem a sua base em três escolas teóricas principais: a Escola da Escolha Pública, a Escola das Relações entre Agências e a Escola dos Custos de Transacção. Estas correntes teóricas consideravam os funcionários como egoístas, calculistas e oportunistas, funcionando como verdadeiros obstáculos à “pura” implementação das políticas públicas, em especial, as económicas. Assim, através da introdução de mecanismos de mercado como a concorrência entre serviços e regime de incentivos ligado ao desempenho, seria possível reduzir custos e produzir mais usando menos recursos. O programa de reformas administrativas envolve igualmente uma mudança na percepção do Estado e das suas prerrogativas em termos de gestão económica, bem como uma mudança na visão da relação entre a economia e outros aspectos da vida em sociedade (Giauque, 2003).

Esta mudança de orientação da filosofia de gestão resultou na necessidade de novas técnicas de controlo ou auditoria que incidissem sobre o desempenho dos prestadores e consequente satisfação do cliente, bem como a utilização eficaz de recursos. Surgem então as auditorias de gestão de desempenho como técnicas de resposta a essa necessidade. As auditorias que visam unicamente a legalidade ou regularidade e abrangem unicamente os inputs do desempenho dos serviços já não são suficientes para a NPM. O enfoque da análise passou dos inputs para os outputs (resultados), sendo estes relacionados com os recursos usados na sua produção em termos da relação custo-eficácia ou “value for money”. Não basta saber que os recursos foram usados de acordo com a Lei, mas igualmente se produzem bens e serviços utilizados pela população. Esta mudança de paradigma levou igualmente a uma reorganização dos serviços responsáveis pela auditoria e controlo. Foi atribuído mandato legal às organizações de controlo geral de cada país, como sejam as Inspeções-Gerais e o Tribunal de Contas, para efectuarem as auditorias de desempenho (Fonseca, 2009).

O conceito de auditoria envolve a análise da economia, eficiência e eficácia da produção dos bens e serviços públicos, promovendo a reflexão sobre as melhores formas de chegar aos resultados pretendidos e introduzindo o elemento de responsabilização pelo uso dos recursos públicos. Há esforços para reduzir os custos e assegurar a transparência dos custos de produção, mantendo sempre a orientação para a qualidade dos serviços e satisfação dos cidadãos-clientes. Dá-se a integração de mecanismos e princípios de mercado concorrencial, como a flexibilização do emprego público, o outsourcing, as parcerias público-privadas bem como a convergência dos sistemas orçamentais e contabilísticos com o sector

privado. Em resumo, a ligação da performance aos seus resultados e efeitos na sociedade, passando pela eficiência dessa performance, constitui o enfoque da nova filosofia de gestão. As auditorias de gestão e avaliação constituem uma peça fundamental na medida em que visam aferir essas variáveis chave. Nesta fase, surgem as primeiras tentativas de medição de outputs e auditorias à eficiência dos serviços. Não existem ainda tentativas de avaliação propriamente dita (Fonseca, 2009).

Bumgarner e Newswander (2009) defendem que a NPM poderá criar um potencial paradoxo: em vez de o Estado se tornar minimalista, esta filosofia de gestão poderá aumentar a influência do Estado no Mercado através da difusão de valores constitucionais como a abertura, a participação e responsabilização pública, a representatividade, transparência e isenção na aplicação das leis seguindo os requisitos processuais definidos por lei. O facto de o Estado contratar organismos privados ou colaborar com organizações não-governamentais, que têm que seguir normas e valores públicos para levarem a cabo a prestação de serviços públicos, ajudará à disseminação desses mesmos valores fora do Estado. Na medida em que o Estado não é o prestador directo de serviços ou fornecedor de produtos, tem que definir as regras que regem estas actividades “regulando-as” à distância. A máquina estatal de produção directa é reduzida, em conjunto com a despesa pública, mas a influência do *modus operandi* estatal é disseminada. Freeman designa este fenómeno como “publicização”, isto é, a aplicação de normas públicas a organizações privadas através do Estado Contratual (Freeman, 2003, citado por Bumgarner e Newswander, 2009).

Por um lado, a infusão de normas públicas poderá estreitar o chamado défice democrático associado à privatização, trazendo maior legitimidade às parcerias públicas e/ou privadas. As organizações privadas deverão aceitar esta infusão de valores públicos de que poderão carecer devido à sua missão original de geração de lucro. Por outro lado, o Estado deverá incorporar os valores de eficácia, eficiência e economia do sector privado e não-governamental continuando a manter o interesse público como valor primordial. Poder-se-á atingir um equilíbrio através da integração da NPM e dos valores constitucionais legislativos e judiciais. Bumgarner e Newswander propõem a estreita colaboração entre o Governo, os administradores públicos e as organizações contratadas no sentido de chegar a um acordo consensual entre Política, Direito e Gestão e construir uma relação equilibrada, sustentada e viável entre entidades públicas e privadas que permita o sucesso da NPM.

Esta proposta de equilíbrio entre NPM e Administração deverá basear-se em alguns pressupostos base. O primeiro é o de que o Estado é supremo: os valores de governo democrático e de Direito constituem a pedra de toque da relação público-privada. As organizações contratadas deverão ter a autonomia e flexibilidade necessárias para serem eficientes e eficazes, mas deverão igualmente ser monitorizadas como garantia de que as suas

actividades não violam os direitos e liberdades individuais. Nesse sentido, a instituição que detém o poder legislativo (Congresso ou Parlamento) deverá elaborar um enquadramento regulador que estabeleça limites ao Estado Contratual através de princípios constitucionais que deverão ser monitorizados, à semelhança de padrões de eficiência, através do uso de scorecards ou outros instrumentos de aferição do cumprimento de objectivos. Em segundo lugar, os juristas poderão conceder direitos e obrigações adicionais, numa base contextual, a serviços específicos como a assistência social, a gestão prisional ou actividades relacionadas com a defesa, que, pela sua natureza, estão intimamente ligados aos valores de segurança, integridade física, protecção e solidariedade social. Esta ressalva permitirá, em função da situação, pesar os valores mais importantes em questão, sejam eles a eficiência, a transparência ou o interesse público. Os tribunais poderão ter um papel importante na construção desse enquadramento regulador, integrando as diversas disposições regulatórias (caso existam) com os princípios constitucionais e com o reforço de determinados direitos e obrigações em casos específicos. Em conclusão, os administradores públicos deverão aprender a “comandar e a remar” ao mesmo tempo e os gestores privados deverão democratizar e “juridicisar” os seus valores de economia e eficiência.

1.2.3. New Public Service

Como evolução do modelo NPM, surge o New Public Service (NPS), que procura o equilíbrio entre o interesse público social, a democracia participativa, cidadania e a eficiência no contexto de uma economia de mercado (Kooiman, 2004: 191). O Estado procura ser um parceiro mediador inserido em redes colaborativas e abertas cuja legitimidade assenta na transparência dos processos, na participação dos cidadãos e na conciliação de interesses promovida pelo Estado. As pessoas são vistas como cidadãos, cujos direitos e deveres orientam o processo de prestação de serviços. O papel do Governo é servir, conciliando os interesses dos diferentes actores e gerindo a Administração como uma Democracia, sendo que o “interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados” (Denhardt e Denhardt, 2003).

A gestão dos serviços públicos é realizada num contexto democrático que é hoje constituído por redes de diversos actores, sejam eles grupos de interesses económicos, políticos ou sociais, entidades privadas, públicas ou organizações não-governamentais (Rocha, 2000). Neste âmbito, o papel do Governo, apesar de não ser idêntico ao dos outros participantes, não pode ser o de imposição ou domínio, mas sim o de mediação, conciliação, orientação, integração e promoção da colaboração (Kooiman, 1993). “O conceito de governação de networks está entre a autonomia de mercado e a hierarquia burocrático-racional” (Kickert, 1997).

Kooiman (2004) distingue diferentes formas de governança (entendida como interação sociopolítica): a auto-governança, a co-governança e a governança hierárquica. A auto-governança ou auto-governo constitui uma das formas de interação sociopolítica mais anárquica, mas também mais fluida. Esta teoria baseia-se no conceito de autopoiese (biologia) que se refere à capacidade de um ser vivo auto-regular e organizar as suas diferentes componentes ou partes integrantes de forma a manter a sobrevivência do todo. Segundo este conceito, o sistema interpreta qualquer estímulo vindo do exterior segundo o seu ponto de vista e só o aceita segundo o significado que lhe atribui. Se este se integrar no funcionamento do todo, será incorporado; caso contrário será ignorado ou limitado. Este conceito aplicado aos sistemas sociais, como o Direito ou a Economia, pressupõe que, também estes, enquanto sistemas dinâmicos, têm essa capacidade de auto-regulação ou auto-organização que lhes permite continuarem a existir.

A co-governança centra-se nas formas horizontais de governo, em que há alguma igualdade e autonomia entre as entidades participantes e a renúncia a essa autonomia será sempre parcial e recíproca, como resultado da negociação que atribui direitos e deveres a todos os envolvidos. Não há uma entidade central dominante, mas sim uma colaboração e coordenação dentro do grupo. Kooiman elenca mesmo modos de co-governança em diferentes níveis da organização social: o nível micro, médio e macro. A um nível micro podemos considerar a colaboração entre indivíduos através de um acordo organizativo formal como um grupo de trabalho ou projecto. No nível médio, os actores são organizações e cooperam através de acordos bi ou multilaterais, intra ou inter-organizacionais entre sectores sociais diferentes (por ex. saúde e educação). A um nível macro, podemos encontrar mecanismos ou acordos de cooperação entre o Estado, o Mercado, as hierarquias e as redes de que são exemplo as comissões especializadas da União Europeia em que os actores privados (empresas e associações) negoceiam com os representantes políticos nacionais e internacionais.

As formas hierárquicas de governança são as interações sociopolíticas mais formalizadas e reguladas (pelo Direito ou normas de Políticas Públicas), que implicam direitos, deveres e sanções positivas e negativas. Há regulação legal e administrativa para todas as áreas da sociedade em geral. Há casos específicos dos quais se destacam os acordos entre sectores socioeconómicos designados como acordos neo-corporativistas. König (1989) destaca igualmente o conceito de Corporate Governance, referindo-se à multiplicidade de códigos, recomendações e relatórios sobre acordos entre corporações/empresas e aos direitos não só dos accionistas, como também dos stakeholders, entendidos como qualquer pessoa que receba/preste serviços à empresa em troca de um pagamento ou tenha interesses materiais relacionados com a empresa em questão, sendo esta pessoa considerada como participante

na empresa. Existem posteriormente formas combinadas de todas estas formas de governança: auto, co e hierárquicas. Kooiman (2004) destaca igualmente três ordens de governança, sendo que a primeira se ocupa da solução de problemas e criação de oportunidades, a segunda contempla as condições institucionais da primeira e a terceira, a meta-governança, que se refere aos princípios orientadores da própria governança.

O termo governança designa o modo como é exercido um poder legítimo em interacção com as diferentes componentes da sociedade, tendo em vista o bem comum e “abrange um conjunto complexo de interacções com instituições ou grupos, formando as instituições públicas a ponta visível do iceberg” (Gomes, 2003). Salis Gomes afirma ainda que “o papel clássico da avaliação (...) como mero rational problem solving está desajustado nos espaços decisórios difusos da governança”. A avaliação deve estar incluída nos mecanismos de argumentação, persuasão, interrogação colectiva e deliberação que determinam o exercício da governança estimulando o debate e aprendizagem, e só pode ter como base um sistema de informação subordinado a critérios de fiabilidade e baseado em indicadores válidos.

A avaliação na fase do modelo de governança ultrapassa os conceitos de eficácia, eficiência e economia. A coordenação e alinhamento de políticas entre sectores é mais importante que a qualidade de cada serviço na medida em que é esse quadro global que chega ao cidadão e provoca alterações na sua qualidade de vida. Assim, a medição dos resultados já não é suficiente e passa-se para a avaliação de outcomes ou impactos, através de indicadores de desempenho relativos à qualidade de vida (IDQV) e igualmente à responsabilidade política, social e ambiental das organizações. Aliás, as maiores causas de insatisfação da opinião pública na década dominada pela NPM, não eram, frequentemente, relativas ao baixo desempenho dos serviços mas sim à forma de execução de tarefas pelos governantes, à falta de informação dada aos stakeholders e à falta de honestidade e ética da classe política. A NPM media a qualidade do serviço ou bem produzido. O modelo de governança procura medir se esse bem ou serviço teve o impacto desejado na qualidade de vida dos cidadãos visados (Bovaird e Löffler, 2003:312).

A qualidade no âmbito do NPS é vista como um conjunto extenso de critérios (Denhardt e Denhardt, 2003):

1. A conveniência, fácil acesso e disponibilidade dos serviços públicos face aos cidadãos;
2. A segurança e confiança sentida pelos cidadãos ao usar os serviços públicos;
3. A correcção, adequação e prestação atempada dos serviços;
4. A personalização no atendimento e atenção às necessidades específicas do cidadão numa abordagem de resolução de problemas;
5. A equidade no tratamento de todos os cidadãos como destinatários dos serviços públicos;

6. A responsabilidade na utilização dos recursos públicos;
7. A influência dos cidadãos na forma como os serviços são prestados, a receptividade às suas sugestões e tratamento de reclamações

Também Potter (1988), a propósito da Teoria do Consumo, afirma que existe um desequilíbrio de poder entre os prestadores e os destinatários dos serviços e que é necessária uma deslocação de poder para os consumidores através de vários factores como o acesso, escolha, informação, compensação e representação. Os cidadãos querem participar e ser ouvidos quanto à determinação das opções que terão e as alternativas que estão a ser debatidas; querem ser informados sobre os objectivos e padrões de qualidade dos serviços, os seus direitos, as decisões que são tomadas e os seus motivos; querem ter a possibilidade de comunicar as suas preferências e queixas e receber a resposta ou compensação devidas. A divulgação de informação ao cidadão deve implicar a publicação de dados de desempenho (padrões de qualidade de serviço e os resultados de cumprimento desses padrões) para que os cidadãos possam tomar decisões informadas quanto às alternativas disponíveis.

Entre os projectos de medição de indicadores de qualidade de vida mais utilizados estão o Índice de Desenvolvimento Humano (Nações Unidas - UN) iniciado em 2002 e o European Urban Audit (Comunidade Europeia - CE), em 1997. Entre as categorias mais referidas como características de boa governança, Bovaird e Löffler colocam, numa lista de dez, a transparência e responsabilização em segundo e terceiro lugar, e a capacidade de concorrência em sétimo. Esta ordem tem como pressuposto base uma gestão por objectivos contratualizada publicamente, a medição de resultados numa base qualitativa (impactos) e quantitativa (orçamento) e a tomada de medidas em concordância com estes resultados. O índice de governança mais amplamente referenciado é o Índice de Percepções de Corrupção realizado pela organização Transparency International. Os mesmos autores referem que a existência de prémios de desempenho, inspecções e benefícios na concessão de empréstimos e subsídios devem ser incentivadas como forma de estimular o interesse na medição da qualidade de governança pública (Bovaird e Löffler, 2003:323).

Além de defender a informação ao cidadão, a transparência, exposição e prestação de contas dos serviços à opinião pública, o New Public Service exige que o governo se preocupe com matérias que vão para além dos interesses de curto prazo, como a sustentabilidade e a equidade e exige também aos cidadãos que demonstrem o seu interesse pela colectividade, assumindo responsabilidade pessoal pelo que se passa na sua comunidade local (Denhardt e Denhardt, 2003). É um modelo exigente para todos os envolvidos.

Como conclusão do ponto 1.2 (Perspetivas de Organização da Administração Pública) arriscamos uma comparação metafórica, embora redutora, entre a Organização Profissional

Weberiana, o New Public Management e o New Public Service e os atributos de Eficácia, Eficiência e Qualidade. A rigidez e neutralidade da administração hierárquica e científica visavam essencialmente retirar a subjetividade ao exercício da administração, sendo as tarefas cumpridas eficazmente de acordo com a Lei. A preocupação com a eficiência na utilização de recursos e a celeridade como resposta às necessidades dos cidadãos surge com o New Public Management e é ultrapassada através do New Public Service, que privilegia a democraticidade de processos, a accountability e a medição de impactos, ou seja, os efeitos das políticas na qualidade de vida dos cidadãos.

1.3. A REFORMA ADMINISTRATIVA

Ao longo do tempo e perante todo o tipo de mudanças, a AP tentou reorganizar-se com o intuito de corresponder às necessidades e exigências do poder político e dos cidadãos. Segundo Peters (2001), houve várias fases de reforma administrativa, nomeadamente nas décadas de 60/70 e 80/90. A verdadeira diferença das tentativas de reforma nos nossos dias face ao passado é “a natureza permanente da mudança e nos esforços aparentemente infundáveis de uma série de actores para melhorarem a eficácia do sector público nos seus países”.

Entre as diversas questões que criaram a necessidade de tentar reformar ou modernizar a Administração, a nível internacional, estão problemas recorrentes de ética pública e negligência. Os programas de reforma tiveram em comum a tentativa de introduzir os princípios democráticos da legalidade, transparência, neutralidade e avaliação como resposta à recorrente redundância de competências entre serviços, falta de produtividade e ausência de motivação, com base no mérito traduzido em remuneração ou progressão. O clientelismo no acesso aos serviços e a sua impunidade tornou urgente a introdução de mecanismos de responsabilização funcional. A opacidade de processos, desconfiança e arrogância face ao cidadão e a captura de benefícios pelos funcionários tornou urgente a reorganização dos serviços públicos. Também a Avaliação de Políticas Públicas se caracterizava pelo excesso de burocracia legal e normativa e insuficiente burocracia especializada e avaliativa (Mozzicafreddo, 2001).

O surgimento de novos actores económicos (multinacionais, União Europeia), sociais (sindicatos, associações, meios de comunicação social) e o movimento da globalização em geral forçaram o Estado a transformar-se e a assumir vários novos papéis: o de regulador e normalizador das actividades económicas, parceiro e concorrente de entidades privadas e garante da estabilidade política e equidade, suprimindo falhas de mercado e redistribuindo os recursos. As novas exigências de transparência, celeridade, inovação e introdução de novas

tecnologias originaram, a nível global, um movimento de reformas em que os serviços públicos se tentaram actualizar e profissionalizar.

Nas reformas iniciais da Administração, embora diferentes em cada país, é possível distinguir alguns padrões gerais ou características comuns. Uma das características comuns que é possível identificar são as mudanças estruturais, que se traduziram numa tendência de transferência de poderes dos organismos centrais para organismos com mais autonomia, muitos deles recém-criados para o efeito (por ex. as “agências” públicas nos EUA). Também se verificou uma redução substancial dos escalões hierárquicos, nomeadamente das chefias intermédias. O segundo traço geral pode ser designado como capacitação, ou seja, a atribuição de mais poderes aos trabalhadores dos escalões inferiores bem como aos cidadãos - clientes dos organismos públicos com o objectivo de conhecer as suas ideias de melhoria e poder beneficiar delas. O terceiro padrão geral encontrado foi a mudança nos processos de tomada de decisão e alterações na forma de distribuição dos recursos, tendo sido esta mais comum a nível local. Segue-se a desregulamentação dos processos de contratação de funcionários e de gestão orçamental, dos quais são exemplos os orçamentos-quadro e os contratos públicos, com o objectivo de dar maior liberdade aos gestores no recrutamento, despedimento, promoção e recompensa dos trabalhadores. A utilização de técnicas e instrumentos de mercado é das características mais frequentemente mencionadas relativamente aos movimentos reformadores. Os concursos públicos introduziram a possibilidade de concorrência de entidades privadas e critérios mais exigentes de candidatura, criando verdadeiros mercados em sectores como a saúde e a assistência social. No âmbito da gestão de recursos humanos, destacam-se os concursos abertos ao exterior (externos), o pagamento segundo o desempenho e o recrutamento na forma de contrato, e não de nomeação (Peters, 2001).

Os valores orientadores da reforma do serviço público baseada na N.P.M. são a equidade, cidadania, accountability, transparência e interesse público acompanhados pela eficiência, eficácia, qualidade, objectivos e avaliação dos organismos e indivíduos (Mozzicafreddo, 2001). Também Peters (2001) refere a eficácia como uma das quatro direcções em que segue o segundo ciclo de reformas da Administração, no presente século, sendo as restantes a re-regulamentação (contraditoriamente à tendência do primeiro ciclo), a coordenação e coerência e a responsabilidade.

A Avaliação de Desempenho surge como uma modalidade da reforma a nível micro, em que se estabelece a diferenciação do desempenho pela positiva através da promoção ou bónus monetário, e pela negativa, através de avaliação negativa ou processo disciplinar, apesar de esta componente punitiva ser ainda muito fraca. Foi introduzida a gestão por objectivos ou managerial e a possibilidade efectiva de reclamação por parte dos cidadãos.

Estas medidas de reforma a nível micro produzem efeitos a nível macro na medida em que dão origem à reorganização, fusão e extinção de serviços e à desregulamentação, passando pela contratualização de objectivos e prestação de contas desde os técnicos aos altos dirigentes. O seu objectivo é, claramente, fomentar a sustentabilidade do serviço e incentivar a concorrência entre serviços gerando mais valor público. Como exemplos de reorganização a nível macro em Portugal, podem considerar-se a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública - GERAP) que presta serviços na área financeira e de recursos humanos e a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP), que visa concentrar as compras de todos os organismos do Estado. No Reino Unido, as Agências Autónomas de Gestão (1979) são igualmente exemplo da separação da Administração Indirecta e Reguladora, com alguma autonomia, mas também com obrigatoriedade de prestação de contas perante o poder político. As propostas de descentralização e subcontratação de serviços visam essencialmente a redução de encargos fixos. As novas regras de contabilidade pública introduziram igualmente algum rigor através da inclusão da contabilidade patrimonial (Mozzicafreddo, 2001).

Como consequências da aplicação da avaliação de desempenho de pessoas e serviços podemos destacar as seguintes: a) permite retomar a motivação, prestígio e espírito de missão dos funcionários, atrair novos funcionários com formação e ambição, b) introduz a concorrência entre serviços, factor de inovação e abertura organizacional que gera eficiência e aumento de diversidade para os utentes, por um lado, c) por outro, envolve o risco de a busca da eficiência ser limitadora da qualidade e se sobrepor ao valor público, agudizando as desigualdades sociais. Há que procurar o equilíbrio entre o processo de produção de bens e serviços e o seu resultado. Entre as dificuldades verificadas na implementação da avaliação de desempenho de pessoas e serviços, são de salientar a polémica em torno do sistema de quotas e, em geral, a resistência à mudança: a Administração Pública sempre foi um corpo estatutário protegido regulamentar e legalmente, na medida em que é a representação do poder decisório face ao cidadão.

CAPÍTULO II- AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS- DA TEORIA À PRÁTICA

Começaremos, neste segundo capítulo, por apresentar os conceitos de vários autores relativamente ao tema da avaliação, os seus objectivos e tipologias, bem como introduzir brevemente os métodos e técnicas de avaliação apresentados pela literatura científica neste domínio. No segundo ponto deste capítulo faremos um resumo da introdução dos processos avaliativos como corolário da procura de responsabilização e legitimidade almejada pelas tentativas de reforma. No último ponto aplicaremos o software DEA a um conjunto de organismos equivalentes e analisaremos os respetivos resultados.

2.1. CONCEITO, TIPOLOGIAS, METODOS E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO

Embora relativamente recente, a literatura científica no domínio da avaliação indica diversas tipologias que esta pode assumir, distinguindo-a de actividades próximas como a auditoria e o controlo e propondo diversos métodos e técnicas que poderão ser aplicados em processos avaliativos, sendo que a aplicação prática dos mesmos está ainda numa fase incipiente de experimentação.

2.1.1. Conceito, objectivos e tipologias de avaliação

Existem outras actividades de “exame” para além da avaliação, como a auditoria e o controlo, das quais tentaremos delimitar os conceitos. De acordo com o Glossário de Termos de Avaliação e Gestão do Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS)⁴, o conceito de avaliação de desempenho corresponde a um “sistema de avaliação de resultados das pessoas, das equipas e das organizações, em função de objectivos previstos ou de critérios/padrões pré-definidos”, sendo que o termo avaliação significa “investigação sistemática (...) de forma a efectuar uma valoração de uma intervenção pública ou de um serviço, traduzida pela emissão de um juízo, efectuado com base em determinados critérios”.

Também de acordo com o CCAS, auditoria traduz-se na “verificação da conformidade do tratamento dos factos com as regras, as normas e os procedimentos do sistema de controlo interno”, sendo que auditoria de desempenho corresponde ao “controlo de determinada entidade que incide sobre a utilização dos respectivos recursos que lhe foram confiados, segundo princípios, entre outros, de economia, eficiência e eficácia”. Os vários modelos de gestão ou certificação da qualidade (International Organization for Standardization - ISO; European Framework for Quality Management- EFQM ou Common Assessment Framework -

⁴ANEXO I do Policy Paper de Hetero-Avaliação elaborado pela Secção Especializada de Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) disponível em <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/Glossario-seav.pdf>

CAF) são considerados como muito próximos da auditoria de desempenho na medida em que contêm um conjunto de linhas de orientação para implementar, na prática, os controlos da qualidade e a forma como essa qualidade deve ser medida e melhorada. Pollit (1998) refere igualmente que a auditoria se ocupa, fundamentalmente, do controlo da legalidade e da regularidade da utilização dos recursos (inputs). A auditoria tem, à semelhança da função de controlo, o objectivo de verificar a conformidade com a Lei e com os planos previamente estabelecidos bem como a correcção das inconformidades. A avaliação não trata da correcção, mas sim “dos quês e dos porquês, de uma forma muito mais aberta”.

Tanto a avaliação organizacional como a auditoria de desempenho ou de resultados (AD) têm como objectivo a melhoria dos serviços ou programas. No entanto, a AD está mais centrada nas questões da boa gestão, enquanto a avaliação se preocupa sobretudo com os resultados obtidos e os impactos gerados, bem como com a relevância, pertinência ou sustentabilidade das intervenções públicas. A auditoria de resultados está assim muito próxima da avaliação, no sentido em que pode partilhar com esta ferramentas e técnicas das ciências sociais bem como a aplicação de critérios de bom funcionamento. No entanto, a auditoria continua a ter como objectivo a correcção imediata enquanto a avaliação privilegia a aprendizagem e evolução organizacional a médio prazo, revestindo-se de um carácter mais formativo e exploratório. A avaliação de serviços, na forma como é realizada actualmente através do SIADAP 1, engloba elementos destes dois conceitos: a preocupação com a boa gestão dos recursos e o correcto planeamento de objectivos bem como a coerência dos mesmos com documentos estruturantes (Grandes Opções do Plano e Orçamento Geral do Estado). O aspecto menos trabalhado no SIADAP 1, no momento presente, é a avaliação de impactos gerados, na medida em que implicaria um estudo exaustivo, a longo prazo, da actividade do serviço e das variáveis a medir. Dado que a avaliação de desempenho de serviços, em Portugal, foi iniciada em 2009, não foram realizados ainda esse tipo de estudos.

A função de controlo é designada como um processo permanente ou de rotina cujo objectivo é a correcção imediata de desvios relativamente aos objectivos operacionais. Manuel Gameiro (1998) define controlo de gestão como uma verificação periódica (pré-estabelecida ou aleatória) do andamento de trabalhos face aos prazos estabelecidos no sentido de adoptar providências de ajustamento com vista a contornar obstáculos imediatos. A avaliação, por seu turno, é um estudo exaustivo que intervém num ponto específico do programa ou do ciclo de gestão com o objectivo de aprofundar questões, elaborar teorias ou obter conclusões, e que, desejavelmente, pode obter da função de controlo excelentes informações básicas. O controlo e a auditoria são actividades intrinsecamente ex post enquanto a avaliação, apesar de frequentemente ser usada como tal, se pretende concomitante e intermédia. A avaliação de serviços actual, apesar de as suas conclusões serem analisadas no final do ciclo de gestão,

inclui a obrigatoriedade de monitorização intercalar (mensal, trimestral ou semestral) que funciona como avaliação intermédia do andamento dos trabalhos em relação aos objectivos.

A este propósito, é de referir que, embora a avaliação formal de desempenho de serviços seja realizada na fase final do ciclo de gestão e se centrar nos resultados e impactos como orientação para a acção do Estado, deve existir comunicação e ligação estreita entre esta fase e as restantes, sob pena de esta se tornar isolada, fechada sobre si mesma e emitir conclusões para o vazio. A dar-se este caso, a avaliação tornar-se-á, provavelmente, uma actividade marginal e desintegrada da corrente dominante da tomada de decisão organizacional. As conclusões da fase de exame de um ciclo de gestão devem ser especialmente tidas em conta na fase inicial do ciclo de gestão seguinte: o planeamento, incorporando rectificações ou mantendo estratégias, de acordo com a aprendizagem realizada, sendo esta a sua função primordial.

Pollit (1998) enumera seis objectivos da avaliação no âmbito da gestão pública: 1) modificar e aperfeiçoar as políticas, programas ou projectos, proporcionando aos gestores informação relativa aos aspectos que estão a funcionar ou não, permitindo-lhes corrigir e dar novas orientações, tratando-se aqui de uma avaliação ongoing ou concomitante (durante a realização da política ou programa público) na sua vertente formativa; 2) melhorar a resposta dos serviços públicos aos seus utilizadores, com base nas suas necessidades e satisfação; nesta modalidade, a avaliação pode exigir a aplicação de instrumentos de aferição e melhoria da qualidade, como a aplicação de questionários e realização de entrevistas; 3) fundamentar decisões relativamente ao início, continuidade, transformação ou fim de um programa ou projecto, coincidindo com etapas decisórias do processo político; 4) aperfeiçoar as decisões de distribuição de recursos através, por exemplo, da comparação de taxas de rendibilidade e de custos-benefícios de programas ou projectos alternativos; 5) evidenciar a responsabilidade perante a comunidade, divulgando publicamente, ou, de forma mais restrita, informando os decisores de topo (membros do governo ou assembleias legislativas) a respeito da eficiência e eficácia de políticas, estratégias, serviços, programas ou projectos (este tipo de avaliação, à semelhança dos dois anteriores, reveste-se de um carácter somativo); 6) gerar conhecimento, de cariz mais puramente “científico” do que de suporte à decisão, identificando os padrões representativos de diferentes tipos de programas. A audiência habitual deste último tipo de avaliação são as comunidades académicas e profissionais da área.

Para além destes seis objectivos ditos “formais”, Pollit (1998) enumera ainda mais quatro que podem estar presentes mas nem sempre são apresentados como tal. São estes: 7) reforçar a autoridade e os poderes de supervisão das hierarquias superiores sobre as intermédias e inferiores; 8) gerar trabalho interessante e bem remunerado para consultores e académicos; 9) desviar ou obstruir pressões externas para a acção imediata, ganhando tempo

com um período de avaliação; e 10) legitimar a Administração como actividade “moderna”, usando a avaliação como parte dos processos de modernização da AP, sem existir qualquer intenção de levar em conta os seus resultados.

Maria do Rosário Torres (2009) refere diversas Tipologias de Avaliação, segundo os critérios de Função, Momento, Enfoque, Posição do Avaliador, Questões colocadas e Âmbito. Face à função que pretende desempenhar, a avaliação pode ser Endoformativa, destinando-se a informar os protagonistas do programa com o objectivo de introduzir melhorias; ou Recapitulativa, na medida em que visa o conhecimento do valor intrínseco do programa. Pode assim ter um destinatário pré-definido, como sejam a opinião pública ou os poderes públicos. Em função do Momento em que ocorre pode ser Ex ante, Ongoing ou Ex post ao período avaliado. Relativamente ao seu enfoque, a avaliação pode ser Participativa, reflectindo as percepções, perspectivas e prioridades dos actores sociais interessados ou Económica (value for money), cujo objectivo é a racionalização das intervenções públicas, analisando a utilização dos recursos.

Se o avaliador for funcionário ou parceiro integrante do serviço a Avaliação será Interna, existindo maior proximidade aos problemas e maior facilidade em obter informação. Geralmente, a avaliação interna induz um processo de aprendizagem organizacional, apesar de existir menor garantia de objectividade. Se o avaliador for um funcionário ou entidade externa à organização avaliada, esse facto permitir-lhe-á maior espírito crítico, independência e maior perícia técnica, mas encontrará igualmente maior dificuldade em captar os factores em jogo e maior resistência na aceitação das recomendações. O tipo de questões colocadas na avaliação, sejam descritivas (especificam a relação entre o programa e o processo associado ao comportamento a modificar) ou causais (expressam a influência de um ou vários processos no comportamento ou condição que o programa pretende modificar), também pode constituir um aspecto distintivo. Como exemplo de uma avaliação causal podemos referir o seguinte: se a reincidência criminal é mais frequente nos ex-reclusos que não têm formação profissional, pode concluir-se que a formação profissional para detidos reduz a reincidência criminal. Finalmente, em função do âmbito, podemos destacar a avaliação conceptual (de desenho do plano), a avaliação do sistema de gestão e a avaliação de resultados e impactos.

Também Bouckaert (1998), distingue entre: 1) avaliação ex ante: anterior ao ciclo financeiro e político, envolvendo “a preparação de orçamentos, políticas e a eventual realização de contratos”; 2) avaliação ex nunc: a partir de determinado momento do ciclo, relacionando-se com a informação fornecida pelos sistemas de informação e bases de dados contabilísticos e administrativos; e 3) avaliação ex post: posterior ao ciclo e com algumas semelhanças face ao procedimento de auditoria.

Figura 2.1 - Avaliação de Realizações, Resultados e Impactos (Torres, 2009)



Pollit (1998) refere, relativamente ao uso de técnicas de avaliação no conjunto da União Europeia, que a maioria das acções de avaliação realizadas tem tido um carácter essencialmente formativo e intermédio, de suporte à decisão relativamente aos gestores de programas em curso e titulares do poder político, sendo que “ durante os anos de 1996/97, mais de 50 dos 117 estudos realizados (não incluindo avaliações aos fundos estruturais) pertenciam a esta categoria (apoio à gestão) ”. É de destacar a raridade de outros tipos de avaliação, em particular, os que têm o objectivo específico de informar o público ou os legisladores a respeito das principais políticas de interesse público. É disto exemplo a escassez de avaliações administrativas ao longo das reformas implementadas na maioria dos países da OCDE.

No entanto, a Austrália, Neo-Zelândia, Finlândia e EUA parecem escapar a esta tendência, apresentando alguns esforços em avaliar o sucesso das respectivas reformas administrativas, dos quais se destacam os mecanismos bastante complexos de avaliação da National Performance Review (Avaliação do Desempenho Nacional) do Vice-Presidente Gore. Relativamente às acções de avaliação destinadas à responsabilização e exame público perante a comunidade, Pollit questiona se a sua escassez será motivada pelo receio dos governos face à exposição pública ou, simplesmente, pela falta de interesse dos órgãos legislativos relativamente a este tipo de informação. Outro motivo possível será a ausência de instituições especializadas na elaboração de avaliações para fins de responsabilidade pública (Institutos de Avaliação ou Observatórios). Os agentes alvo das acções de avaliação revelam uma ansiedade recorrente quando as mesmas não se destinam unicamente a ajudá-los, o que as torna motivadoras de desconfiança. Nessa medida, as entidades que encomendam avaliações deverão ser cuidadosas e honestas na especificação dos objectivos respectivos e comunicar repetidamente os mesmos ao pessoal e restantes envolvidos, sob pena de surgirem

forças contrárias ao processo ou de o estudo não obter o tipo de dados que se pretendiam e não ser utilizado ou divulgado.

Outro tipo de modalidade minoritária é a avaliação orientada para a comparação quanto à eficiência (análise de custos ou custo-benefício) de diferentes programas ou estratégias para alcançar idênticos objectivos políticos. Por exemplo, com o mesmo objectivo estratégico de redução da criminalidade, analisar a eficiência de medidas alternativas como o recrutamento e formação de mais polícias, o investimento em habitação social ou o aumento do rendimento social de inserção. Este tipo de avaliação, a tornar-se pública, implicaria a concorrência entre diferentes ministérios ou departamentos e poderia afectar a distribuição de dotações orçamentais, que tem permanecido exclusivamente no domínio do poder executivo, sem interferências exteriores a ele. Estes motivos, essencialmente políticos, poderão estar na base da escassez deste tipo de análise.

2.1.2. Métodos e técnicas de avaliação

Segundo Bouckaert (1998), a medição, acompanhada da gestão da performance no sector público, é uma necessidade realizável e de grande utilidade devido a pressões de ordem económica e ao défice de confiança e legitimidade, sendo uma consequência lógica do processo de reformas e modernização da Administração a nível global. O relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (CQRAP, 1993) intitulado “Renovar a Administração, um desafio, uma aposta” refere um estudo de opinião sobre a modernização administrativa em Portugal, entre 1986 e 1995, que conclui que, no caso português, não são as reformas que conduzem a uma atitude de responsabilidade mas, pelo contrário, a responsabilidade foi transformada na charneira da mudança da qual emerge a reforma. O ciclo político deve ser constituído pelas seguintes fases: preparação, processo de decisão, implementação e avaliação (onde está, necessariamente, presente a medição de resultados). Bouckaert (1998) defende que a medição de desempenho, como garante de uma prática de avaliação segura e fiável, é possível através de um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho em três níveis ou planos: o macroplano (país), o mesoplano (políticas públicas) e o microplano (organizações). A evolução nos três planos deve ser convergente e interligada de forma a permitir o cruzamento de informação e a elaboração de conclusões a nível global.

No macroplano (país), um dos mais importantes indicadores de avaliação a considerar é o Produto Interno Bruto (PIB), sendo que nele devem ser integrados elementos como o capital social e ambiental e compromissos financeiros assumidos para o futuro (endividamento). A integração destes elementos, em especial do último (endividamento), parte da consideração do governo como um input ou contribuição para o PIB nacional. Se o rendimento continuar a ser

igual às contribuições de entrada (recursos disponíveis), não será possível medir o valor acrescentado da produtividade do governo, da sua participação na procura de recursos e criação de condições para o aumento da produção de bens e serviços. A avaliação da acção governamental trará algumas conclusões acerca de como os serviços e as políticas governamentais contribuem ou não para a alteração dos indicadores económicos e sociais. Se for calculado de forma adequada, o valor de avaliação obtido para o macroplano integrará logo as estimativas para o meso e microplano.

No mesoplano (políticas e serviços públicos) tem-se alargado o uso da prática da avaliação, tendo como base a ideia de cadeia de produção, constituída por: a) produção de políticas que se traduzem em serviços, sejam estes serviços essenciais como a recolha do lixo e cobrança de impostos ou serviços relacionais como a segurança, investigação e cuidados a idosos e crianças; b) consumo desses serviços e c) satisfação do consumidor. Neste plano, a inclusão da qualidade na avaliação está a tornar-se uma prática habitual, existindo um esforço adicional em a relacionar com os custos. Devido a este esforço em alargar a prática da avaliação, constatou-se a dificuldade em caracterizar a produção ou isolar a satisfação do cliente relativamente a determinado serviço ou medida, especialmente nos serviços do tipo relacional. Consequentemente, é necessário criar metodologias que permitam a criação da informação necessária aos objectivos da avaliação.

As técnicas de avaliação usadas ao nível das organizações (microplano) têm sido objecto de maior estudo e aperfeiçoamento do que as do macro ou do mesoplano. As técnicas de benchmarking (comparação com outras organizações da área) e os sistemas Balanced Scorecard (BSC) e CAF são disso exemplo. Uma inovação importante é a avaliação de uma organização face a uma fronteira determinada pela combinação óptima de recursos, produção e tecnologia disponível, sendo que o desempenho da organização em questão será sempre considerado relativamente a este padrão interno de desempenho óptimo. Têm surgido várias técnicas de determinação desta fronteira, iniciadas nos anos setenta e aplicadas nos anos oitenta e noventa do século XX, considerando-se importante destacar a técnica não paramétrica de análise de envolvimento de dados ou Data Envelopment Analysis (DEA, de que trataremos no fim do presente capítulo) e a técnica da cápsula de livre disposição ou Full Disposal Hull (FDH).

Na Nova Zelândia foi ensaiada uma forma de integrar a informação proveniente destes três planos (macro, meso e micro) num sistema coerente, sendo dada particular relevância aos elementos de ligação que permitiram a interoperabilidade entre os diversos níveis (Bouckaert, 1998).

João Bilhim (1998) distingue três métodos de avaliação: 1) avaliação de resultados e processos; 2) avaliação de custos e benefícios; e 3) estudos de impacto regional, que podem

ser ad hoc e estruturados. Relativamente à avaliação de resultados (outcomes), esta procura medir, em termos de impacto sobre a envolvente, o diferencial entre os resultados alcançados com determinada actividade e os objectivos previamente fixados. A avaliação de processo, por seu lado, está centrada exclusivamente no processo (conformidade legal e administrativa e afectação de recursos e tarefas) de desenvolvimento de programas e acção da Administração Pública, sendo a modalidade de avaliação mais realizada pelos serviços de auditoria e de inspecção, envolvendo os conceitos de eficiência e eficácia. Este autor define eficiência como um rácio entre output e input (por exemplo, o custo por metro quadrado da pavimentação de uma área pública); e eficácia como relação entre o efeito procurado e o resultado obtido, ou seja, a taxa de obtenção dos objectivos propostos, centrando-se nas mudanças reais que os programas produzem (por exemplo, a diminuição do insucesso escolar). No âmbito da avaliação de processo, destaca-se a metodologia de benchmarking, que consiste na análise dos processos que suportam o desempenho de determinadas entidades, comparando os resultados que obtêm e incentivando a cooperação e competição entre estas.

Em segundo lugar, este autor destaca a avaliação custo-eficácia como uma das técnicas quantitativas de avaliação mais conhecidas e utilizadas, podendo assumir duas variantes: na primeira fixa-se o nível desejado de eficácia (produção de x unidades) e, seguidamente procuram-se meios que possam atingir aquele nível ao preço mais baixo; na segunda variante, fixa-se o orçamento global e, seguidamente, consideram-se as várias alternativas que lhe possam dar o máximo de eficácia (produção de x unidades). Tanto numa variante como outra, a avaliação é feita relativamente à melhor solução encontrada, à semelhança das técnicas que usam a fronteira de desempenho ótimo, referidas no terceiro parágrafo acima. Como exemplo deste tipo de análise (custo-eficácia) destaca-se a técnica value for money, utilizada pelo National Audit Office, no Reino Unido. Outra técnica próxima da análise custo-benefício é a análise custo-eficácia, que quantifica os impactos negativos (custos) e positivos (benefícios) de uma determinada acção, transformando-os em termos de uma equação, e, em seguida subtrai um ao outro. O resultado líquido mais favorável será o termo de comparação com quaisquer acções avaliadas.

Por fim, Bilhim (1998) distingue entre estudos de impacto regional ad hoc e estruturados, sendo que os primeiros não têm um modelo formal e se socorrem da análise informal (usando as técnicas de painel de peritos e estudo de caso) ou da análise comparativa (extrapolação de experiências transregionais sectoriais ou nacionais). Este tipo de estudos ad hoc têm, habitualmente, custos baixos e são de fácil utilização, embora não tenham um grau de precisão elevado. No âmbito dos estudos estruturados, que permitem analisar o efeito de um conjunto de medidas de política sobre outro conjunto de variáveis políticas, podemos distinguir três subtipos: 1) técnicas econométricas ou estatísticas; 2) modelos formais ou informais; e 3)

estudos de impacto. As técnicas econométricas ou estatísticas, a nível micro, incluem a observação de indivíduos afectados por determinadas medidas de política no momento presente ou futuro, através do método de inquérito (questionário ou entrevista). Os estudos a nível macro, neste âmbito, são, na sua maioria, a agregação das conclusões de diversos estudos de nível micro, o que se torna mais rápido e menos oneroso. São exemplo dos modelos formais, o modelo de impacto qualitativo para avaliação da política estratégica de determinada cidade, e as tabelas de análise contingencial. Relativamente aos modelos informais, destacam-se o modelo de equações simples (mais adequado à análise de impactos parciais) e o modelo de equações múltiplas (mais usado na análise de impactos cruzados, permitindo obter uma imagem geral dos impactos principais). Quanto aos estudos de impacto, que podem ser realizados com base em dados reais ou através de estimativa ou simulação, o autor distingue entre estudos prévios e estudos posteriores à implementação de um conjunto de medidas de políticas públicas.

Relativamente ao conceito de medição da qualidade na prestação de serviços públicos, Bovaird e Löffler (2003: 314) argumentam que não existe um único conceito consensual, mas destacam várias abordagens possíveis, a saber:

- Conformidade face a especificações (ISO 9000, contratualização de objectivos);
- Adequação ao propósito/fim (Balanced Scorecard I, realização de objectivos empresariais ou sociais);
- Alinhamento de inputs, processos, outputs e outcomes (EFQM, Balanced Scorecard II);
- Realização ou superação das expectativas dos clientes (Instrumento Servqual); e
- Produção de empenho/ motivação emocional forte por parte dos utilizadores.

Qualquer uma destas abordagens implica algum grau de quantificação ou medição. A medição de outputs é dificultada pelo facto de estarem, muitas vezes, dependentes de factores que escapam ao controlo directo da organização ou serviço responsável pela sua produção. No entanto, os outcomes (impactos) têm sido defendidos como mais relevantes do que os outputs (resultados), na medida em que os primeiros são o fim último do serviço público e também porque não há garantias de que um determinado output tenha o outcome desejado. Nessa medida, tem aumentado o interesse em medir o sucesso das intervenções públicas em termos das mudanças que provocam na qualidade de vida do seu público-alvo e não em termos da qualidade das actividades públicas propriamente ditas. Exemplificando, há maior necessidade de avaliar a qualidade ambiental experienciada pelas pessoas do que a qualidade dos programas/ serviços de protecção ou melhoria ambiental. Este argumento não torna desnecessária a medição da quantidade e qualidade de outputs; no entanto, estes devem ser vistos como puramente instrumentais.

A medição de outcomes ou indicadores de desempenho relativos à qualidade de vida (IDQV) é igualmente um desafio. A conclusão a que se chegou a partir das experiências nesta área é a de que a medição de outcomes requer um esforço comum entre serviços públicos e envolve a partilha de dados, prática pouco popular na AP. Bovaird e Löffler (2003: 319) distinguem quatro tipos de IDQV:

1. Indicadores gerais relativos à qualidade de vida total (todas as dimensões) dos indivíduos; Ex. Está muito/suficientemente/pouco/nada satisfeito com a sua qualidade de vida em geral?

2. Indicadores parciais relativos à qualidade de vida total (todas as dimensões) dos indivíduos; Ex. Quer mudar de região/profissão/estilo de vida para aumentar a sua qualidade de vida em geral?

3. Indicadores gerais relativos a uma dimensão específica da vida dos indivíduos; Ex. Está muito/suficientemente/pouco/nada satisfeito com a sua qualidade de vida no trabalho/ qualidade ambiental do sítio onde mora/sistema de saúde, educação ou transportes?

4. Indicadores parciais relativos a uma dimensão específica da vida dos indivíduos; Ex. Quer mudar de região/profissão/estilo de vida para aumentar a sua qualidade de vida no trabalho/ qualidade ambiental do sítio onde mora/ sistema de saúde, educação ou transportes?

A abordagem mais comum tem sido a de usar IDQV do tipo 3 e 4, que fornecem informação global ou específica sobre uma ou mais dimensões (saúde, protecção social, ambiente, etc.). Apesar de qualquer indicador elaborado destas formas ter sempre uma margem de interpretação subjectiva, é, no entanto, possível obter alguma informação relativamente a vários aspectos da qualidade de vida dos cidadãos e considerá-la na tomada pública de decisões. A questão deixou de ser técnica, na medida em que já existem técnicas capazes de dar alguma informação sobre indicadores de desempenho relativos à qualidade de vida. No entanto, permanece a questão política, ou seja, se os stakeholders públicos se interessam em usar essa informação demonstrando (ou não) melhorias na qualidade de vida dos cidadãos.

Em conclusão, podemos destacar vários métodos e técnicas passíveis de ser aplicados na avaliação de desempenho organizacional, embora a sua aplicação esteja ainda em fase de experimentação e aprendizagem. Afigura-se necessário extrair conclusões, adaptar os instrumentos a cada caso específico e, sobretudo, construir um enquadramento geral que interligue os vários métodos e técnicas na sua complementaridade, na medida em que, nesta fase inicial, poderá ser útil aplicar mais do que um método e/ou técnica em simultâneo.

2.1.3. Riscos e limitações inerentes à Avaliação

Até aqui, temos analisado o conceito de avaliação no contexto da performance organizacional pública, os seus objectivos e possíveis técnicas ou métodos a aplicar. Neste ponto, pretendemos reflectir igualmente sobre os riscos e limitações inerentes a esta prática, na medida em que é uma matéria ainda não fortemente consolidada e de aplicação relativamente recente, que carece ainda de aprofundamento e de experimentação prática.

Uma das limitações a considerar é o facto de a avaliação ser mais facilmente aplicável e bem conseguida em tarefas do tipo objectivo, repetitivo e rotineiro (Madureira e Rodrigues, 2007: 1). Relativamente a tarefas de tipo predominantemente intelectual e de âmbito mais lato e complexo, como, por exemplo a coordenação, chefia ou consultoria, onde é mais difícil identificar tarefas e etapas específicas bem como os respectivos resultados, a avaliação pode tornar-se redutora, no sentido em que há tendência para reduzir o desempenho a factores quantificáveis e há ainda dificuldade em medir factores intangíveis ou mais abstractos. Nesse sentido, poderá existir uma predominância de resultados neste âmbito relativamente a actividades do tipo objectivo e quantificável em detrimento de outras, que permanecerão menos conhecidas. Esta limitação é mais visível relativamente a tarefas individuais, mas também se verifica na avaliação de organizações com competências de tipo mais complexo e intangível.

Adicionalmente, cada organização tem a sua especificidade, resultante das suas características distintivas, como as competências, recursos e cultura organizacional e nem sempre é possível considerar todos estes aspectos na sua diversidade. A avaliação de um organismo resulta da participação dos indivíduos que o compõem e da sua interacção e coordenação, que poderá, ou não, potenciar os desempenhos individuais. De facto, mais do que avaliar o somatório dos desempenhos individuais e dos recursos materiais, a avaliação de serviços pretende avaliar as práticas de gestão e a cultura organizacional que transformam esse somatório em determinado tipo de acção colectiva. Por exemplo, considerando uma situação hipotética, de duas organizações com os mesmos recursos materiais e humanos e com as mesmas competências, poderemos observar diferenças nos seus resultados, em termos de produção quantitativa e mesmo em termos de satisfação dos seus utilizadores internos ou externos. Dir-se-ia que o diferencial observado seria resultante da estratégia, gestão de recursos e abordagem das competências, que é exactamente o que se pretende medir, neutralizando as diferenças de recursos e competências, quando possível. No entanto, na maioria dos casos, isto não é possível e corre-se o risco de não integrar este tipo de variáveis resultantes da especificidade de competências e da cultura de gestão. É disto exemplo a administração pública, “ já que dificilmente se poderão calcular salários (ou orçamentos anuais, transpondo o exemplo para a dimensão organizacional) em função, por

exemplo, dos volumes de vendas ou de produção efectiva de bens ou serviços” (Madureira e Rodrigues, 2007:1). No caso da administração pública, vários autores discordam que os serviços públicos possam ser avaliados exclusivamente através de técnicas quantitativas tradicionalmente usadas no sector privado.

A este propósito, Madureira e Rodrigues (2007:9) argumentam que é insuficiente, e poderá até ser perverso e contraproducente, “avaliar uma Universidade em função do número de alunos que licenciou ou um serviço de cirurgia em função do número de operações efectuadas”. Nessa medida, a utilização de critérios quantitativos importados da gestão privada deverá ser adaptada ao sector público e complementada por outros que permitam uma valorização da qualidade do serviço prestado e dos princípios do serviço público (como a equidade e a legalidade), apesar de não existir ainda consenso relativamente à forma de o fazer. Neste sentido, o User’s Guide for Measuring Public Administration Performance (UNDP, 2009:17) refere que a objectividade conferida por fontes de informação que geram dados numéricos é, em grande parte, ilusória, especialmente nos tipos de dados qualitativos que são convertidos em dados quantitativos e que têm origem na percepção das pessoas, como, por exemplo, os inquéritos de satisfação. Idealmente, devem combinar-se dados quantitativos com dados qualitativos e averiguar a sua coerência mútua. Este Guia (UNDP, 2009:15) refere ainda que a avaliação deve ser contextualizada e a escolha dos indicadores deve depender da “maturidade” e da cultura organizacional, sendo estes objecto de revisão em consonância com a evolução e aprendizagem das organizações.

A consideração isolada da avaliação em função de objectivos pré-determinados poderá levar a alguma rigidez e falta de abertura relativamente a projectos novos que possam surgir. Os serviços poderão ter tendência a concentrar os seus esforços nas actividades através das quais são avaliados (independentemente da sua relevância para os cidadãos), passando as restantes para segundo plano e repudiando eventuais desafios com que se deparem. A instrumentalização dos resultados da avaliação ao serviço de objectivos políticos constitui igualmente um risco. Os argumentos apresentados na presente página e na anterior são, aparentemente, opostos aos de autores (como Peter Drucker, Christopher Pollitt ou Kaplan e Norton) que defendem o predomínio da medição como forma de averiguar o desempenho. A solução razoável, na nossa opinião, será usar a medição e a quantificação enquadradas e confirmadas por dados qualitativos.

Em resumo do ponto 2.1 (Conceito, tipologias, métodos e técnicas de avaliação), é importante referir que a avaliação é um processo eminentemente multidisciplinar, próximo da auditoria e do controlo, que agrega técnicas das áreas financeira, económica, de gestão e mesmo das ciências sociais como os inquéritos ou a medição de índices relativos à qualidade

de vida. As limitações e riscos metodológicos da avaliação, em particular no sector público, como a tendência para o predomínio de dados quantitativos, podem exatamente ser equilibrados pela utilização simultânea de técnicas de tipo quantitativo e qualitativo.

2.2. A AVALIAÇÃO COMO PARTE INTEGRANTE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A nível mundial, a introdução da avaliação na AP surgiu, em grande medida, a par com tentativas de reorganização do aparelho administrativo, como resposta ao défice de accountability e à derrapagem orçamental. Conforme referimos anteriormente, estes países foram escolhidos de acordo com o seu modelo de Administração, representando o modelo Napoleónico (Portugal) e Anglo-Saxónico (Reino Unido).

2.2.1. Reforma Administrativa e Avaliação no Reino Unido

O Reino Unido segue a tradição Anglo-Americana (Reino Unido, EUA e Austrália) em termos de modelo de Administração, que se caracteriza por um papel forte do governo local, quase auto-governo. Predomina assim a descentralização combinada com governos nacionais de intervenção, muitas vezes, generalista e, noutras, claramente específica (Page, 1991). Os funcionários públicos não se podem considerar profissionalizados (com alguma formação específica em Administração Pública) até ao fim do século XIX ou até meados do século XX, ao contrário do Modelo Francês e Alemão. Este último caracteriza-se sumariamente por ter uma Administração, na sua maioria, separada da política e governos com uma orientação geral unificando todo o território, à semelhança do Modelo Francês. No entanto, partilha com o Modelo Anglo-Americano a tradição de um forte auto-governo local.

No Reino Unido, o modelo Whitehall, conforme caracterizado pelo Relatório Northcote-Trevelyan de 1854, deve basear-se nos princípios de recrutamento por concurso público e promoções baseadas no mérito (Marion, 1993). Este relatório foi a primeira tentativa de substituir os lobbies na contratação pública por um sistema de mérito. O conjunto seguinte de reformas resultou do Relatório Haldale de 1918, em que o seu autor recomenda o desenvolvimento de uma maior parceria entre ministros e funcionários na resolução de problemas do cenário pós-guerra. Este relatório contém a ideia de que os funcionários têm uma relação “indivisível” com os ministros do seu departamento, contrária à separação entre o âmbito político e administrativo (Stanley, 2007).

O Relatório Fulton, de 1965, caracterizou a Administração Pública Britânica do pós 2º Grande Guerra como generalista e apontou a necessidade da sua profissionalização e abertura ao exterior (Ferraz, 2008:38). Alves e Macedo (1997) descrevem três fases na reforma administrativa inglesa pós-Thatcher, de onde destacam seis factores chave:

“1) os chamados “escrutínios de Rayner”; 2) os sistemas de informação de gestão adoptados (Management Information System for Ministers e o Management Accounting System); 3) o programa Citizen’s Charter; 4) o processo de privatização inglês; 5) a experiência de contratação externa de serviços (com a adoção da “licitação competitiva”, que permite aos próprios funcionários públicos apresentarem propostas para prestação de serviços em competição com as empresas privadas; e dos sistemas Market Testing e Competing for Quality) e, por fim; 6) a política de gestão de recursos humanos, com destaque para o forte processo de demissões no serviço público, o sistema de avaliação de desempenho dos funcionários e de remuneração em função da performance. No ponto seguinte passaremos a descrever alguns dos factores chave referidos que consideramos instrumentos importantes no processo de avaliação de serviços do Reino Unido.

2.2.2. Caracterização da avaliação de serviços no Reino Unido

Segundo Alves e Macedo (1997) a primeira fase da Reforma Administrativa Britânica (1979 a 1982) caracteriza-se pela tentativa de redução de despesas através dos “escrutínios de Rayner”, grupos de trabalhos ministeriais responsáveis por racionalizar os gastos. A segunda fase (1982 a 1987) caracterizou-se pela implementação de um novo sistema de informações administrativas (FMI - Financial Management Initiative - 1982) e pela implantação de um sistema de avaliação que introduziu metas a serem cumpridas por cada funcionário, além de um sistema de remuneração proporcional ao desempenho individual. A terceira fase é dominada pelo reforço de mecanismos típicos de mercado, pela desconcentração na prestação dos serviços e pelo enfoque na qualidade e no consumidor.

Ao abrigo da FMI, cada dirigente era responsável por enviar um plano relativo ao seu departamento, a uma unidade conjunta do MPO (Management and Personnel Office) e ao Tesouro, com a descrição das suas atividades, financiamentos, formas de controlo interno e seus responsáveis. Esta unidade era parte integrante do gabinete da primeira-ministra Thatcher, substituindo o anterior organismo de gestão de recursos humanos da Administração Inglesa.

O programa Citizen’s Charter expandiu este procedimento. As Charters fixam, por cada serviço, os seus objectivos, procedimentos a seguir, recursos disponíveis e responsáveis pela sua provisão, sendo destinadas ao utilizador comum dos mesmos serviços. John Major alargou este programa aos serviços privatizados (água, gás, electricidade e telecomunicações). Em 1995, existiam 39 charters. Foi criado um boletim informativo sobre os serviços públicos e um prémio (The Charter Mark) que distingue a excelência do desempenho de serviços. A Unidade de Eficiência formada pelo MPO e pelo Tesouro concebeu a iniciativa Next Steps, cujo objetivo era o de que uma larga maioria dos funcionários públicos passasse a trabalhar em unidades

(agências) separadas do núcleo central do Estado, sendo este último responsável pela elaboração das políticas, assegurando a separação entre a fase de concepção e de execução das políticas públicas. Os chefes de agências executivas assinam contratos a nível pessoal perante os seus ministros. Em 1985, surge um instrumento que visa ligar a remuneração à performance do funcionário (Performance Related Pay -PRP). Foi objeto de grande contestação por parte de toda a Administração Inglesa, incluindo dirigentes de topo.

Analisando o Programa de Reforma da Administração no Reino Unido (Civil Service Reform - CSR) de 1999 a 2005, iniciado pelo United Kingdom Civil Service Management Board e avaliado em 2002 pelo Cabinet Office, Bovaird e Russell (2007) caracterizam-no como um processo de melhoria contínua e “evolução”, ao contrário da mudança drástica global que pretendia operar. As metas a atingir pela reforma foram só parcialmente atingidas. Três anos depois, instrumentos considerados prioritários em termos de reforma, como o trabalho em parceria com outros organismos, estavam apenas numa fase inicial. Outros instrumentos, como o planeamento de negócio e sistemas de gestão de desempenho, demoraram duas décadas a ser aceites internamente.

Este programa (CSR) centrava-se na melhoria interna de processos de negócio, visando complementar o programa de modernização do governo, de orientação essencialmente externa. A avaliação deste programa foi feita através de estudos de caso de quatro serviços, considerados como “bons praticantes” na implementação das reformas (uma agência executiva, dois departamentos e um organismo público não-departamental), pretendendo examinar os processos subjacentes que impediam ou incentivavam a reforma. Era igualmente pretendido identificar impactos intermédios que pudessem ser usados para monitorizar e avaliar os seis temas da reforma e o desempenho organizacional. O relatório final do estudo (Bovaird et al. 2002) foi amplamente divulgado e tema de debate. Foi posteriormente realizado novo estudo (Bovaird et al. 2002) nos mesmos organismos, relativamente à reorientação do mesmo programa (CSR) e aos seus resultados. Foi verificado que a reorientação do programa de 2002 o tinha tornado mais aberto, flexível e focalizado nos resultados e que a gestão do desempenho tinha ganho muito maior relevância.

Segundo Bovaird e Russell (2007), o programa de eficiência de Gershon no governo de Gordon Brown recomendava que as funções de "back-office" como os recursos humanos e contabilidade fossem contratadas em regime de outsourcing e partilhadas entre departamentos. Além disso, defendia a racionalização do grande número de organismos públicos não departamentais (não pertencentes às Agências), uma reformulação das Tecnologias de Informação e da Contratação Pública. Segundo o Tesouro inglês, este programa resultou em grande poupança e na redução de noventa mil postos de trabalho. Introduziu igualmente os Performance Partnership Agreements (PPAs). Um PPA é um

compromisso entre o Secretário de Gabinete (o chefe da Administração) e o Subsecretário Permanente de cada Ministério⁵. Este documento dá corpo à sua visão conjunta da direção estratégica a seguir face aos desafios presentes e a fixação de acções prioritárias na prossecução dessa visão. Deve integrar todas as tendências de reforma (tais como planos de eficiência ou programas de reforço de liderança). Este instrumento conferiu maior dinâmica ao desempenho dos organismos, introduzindo na prática os objectivos de melhoria contínua e de gestão por objetivos.

Em 2006 foi publicado um relatório (Lodge e Rogers, 2006), pelo Institute for Public Policy Research (IPPR) que considerava anacrónicas as disposições constitucionais que regulavam a relação entre a administração e o poder político. Sugeriam que o governo seria mais eficaz se os funcionários públicos fossem responsabilizados por decisões operacionais claramente definidas, isto é, se as linhas de “accountability” fossem bem delimitadas. A este relatório seguiu-se um segundo (Lodge, 2006) que recomendava a criação de um Executivo para a Administração Pública, chefiado por um único director que, em conjunto com o Primeiro-ministro e Ministros nomearia os Secretários Permanentes. Estes teriam poderes para recompensar os bons desempenhos e destituir os titulares de mau desempenho nos níveis inferiores da hierarquia. Este Executivo reportaria a um órgão de conselheiros nomeados pelo Parlamento que definiria a direção estratégica da Administração, nomearia o referido diretor, avaliaria o desempenho de serviços, estabelecendo metas para os Ministros e resolvendo diferendos no seio da Administração Pública. Segundo Stanley (2007), o segundo relatório do IPPR defende igualmente a introdução de avaliação externa para todos os departamentos e agências da Administração por um organismo independente completamente distanciado da Administração.

Quanto à correspondência destas reformas a modelos teóricos do sector público, Pollit (1993) sugere que as reformas do início dos anos 80 foram essencialmente uma forma de managerialismo neo-Taylorista, que se concentravam na redução de custos e fixação de objectivos de desempenho, e que o NPM corresponderia às reformas do final dos anos 80 incluindo uma utilização em muito maior escala de mecanismos de mercado, descentralização espacial e organizacional da produção e gestão de serviços bem como um ênfase retórico na “qualidade de serviços” e enfoque no utilizador/cliente (Bovaird e Russell, 2007). Posteriormente, Pollitt e Bouckaert (2004) afirmam, com base na experiência de dez países

⁵ Mais informação disponível em:

<http://www.mod.uk/defenceinternet/aboutdefence/organisation/keyfactsaboutdefence/whatisaperformancepartnershipagreement.htm> acedido em 10.04.2011.

nos últimos vinte anos, que não existe uma contradição fundamental entre a melhoria da qualidade e a redução de custos. Segundo estes autores, a relação entre essas duas variáveis depende do contexto (especialmente na medida em que a redução de custos pode ser atingida pela maximização da capacidade disponível ou resultante de avanços tecnológicos).

2.2.3. Reforma Administrativa e Avaliação em Portugal

Portugal, em conjunto com França, Itália e Espanha, pertence aos países cuja Administração baseou os seus fundamentos na chamada Administração “Napoleónica”. O modelo Napoleónico de Estado e de Administração caracteriza-se por uma Administração forte, centralizada, hierárquica, uniformemente dividida em jurisdições, não politizada, e controlada em termos gestionários. É uma Administração qualificada, profissionalizada e organizada num “grand corps” profissional sendo que a Nação é una e o Estado serve o interesse geral (Kickert, 2005). O modelo Napoleónico tradicional tem sofrido grande pressão e algumas características, como o papel forte da Administração, a uniformização e o conhecimento específico, têm dado lugar a alguma fragmentação e “juridificação” da Administração, nos países que têm como matriz este modelo (Wunder, 1995).

Com efeito, Portugal tem essa raiz de Administração centralizada e hierárquica, embora a separação face à política e o controlo em termos gestionários não seja uma característica marcante. Há mesmo quem argumente que a Administração Portuguesa não é burocrática no sentido em que não é previsível, normalizada e com controlo, mas sim burocratizada ou pré-burocrática, na medida em que os processos seguidos originam mais lentidão do que padronização do sistema. A cultura corporativa e clientelar da Administração Portuguesa deu origem a muitos dos factores que motivaram as tentativas de reforma.

A reforma da Administração Pública Portuguesa pode sintetizar-se em três áreas (Mozzicafreddo, 2007): 1) a Reestruturação da Administração e do Estado, 2) a Desburocratização e Simplificação e 3) Gestão de Recursos Humanos. No âmbito da Desburocratização, Modernização e Simplificação, no período de 2002 a 2004, foi introduzida a orientação para os resultados ao nível da estrutura organizacional, isto é, houve preocupação em definir a área de actuação e missão dos organismos, sem sobreposições ou duplicações, como base para a introdução da Avaliação de Serviços.

No âmbito da Reestruturação, a avaliação de desempenho (SIADAP) e a racionalização de serviços foram introduzidas, no período de 1995 a 2004, e foram ampliadas no período seguinte (2005 a 2007) através da aplicação da avaliação de desempenho aos serviços, da sua consequente reorganização por extinção ou fusão e da criação de uma empresa pública de gestão da mobilidade profissional (decorrente da racionalização da estrutura administrativa). A primeira tentativa de introduzir o sistema integrado de avaliação do desempenho da

Administração Pública foi a Lei n.º10/2004 de 22 de Março, que não incluía a avaliação de dirigentes de topo (só intermédios) nem indicava um procedimento específico para a avaliação de serviços, estabelecendo, no entanto, os princípios base do SIADAP: comparabilidade dos desempenhos dos serviços; publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, dirigentes e trabalhadores; participação dos dirigentes e dos trabalhadores na fixação dos objectivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços; e participação dos utilizadores na avaliação dos serviços, através de inquéritos de satisfação e do tratamento de reclamações. A Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro introduz o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) e a sua disponibilização online para conhecimento público dos objectivos, recursos e resultados dos serviços públicos; bem como a possibilidade de cessação da comissão de serviço de dirigentes intermédios em caso de atribuição da menção de Desempenho Inadequado e a sua cessação inequívoca em caso de não aplicação do SIADAP 3 aos trabalhadores dependentes (art. 39º). Falaremos mais pormenorizadamente deste diploma legal no ponto seguinte, a propósito da caracterização da avaliação de serviços em Portugal. A avaliação surgiu aqui como factor de legitimação da imagem perdida, exigindo responsabilização, transparência e reconhecimento do mérito ou penalização.

Relativamente à área da Reforma Administrativa relativa à Gestão dos Recursos Humanos, as conclusões da avaliação de efectivos face às necessidades determinou a redução de funcionários através da possibilidade de aposentação antecipada e da limitação das entradas às saídas de funcionários. Ao nível da avaliação de pessoas avançou-se nos procedimentos de avaliação (SIADAP 3) e introduziu-se o sistema de quotas que veio efectivamente diferenciar o desempenho e estabelecer a progressão como consequência da avaliação. A introdução do regime de contrato individual de trabalho pela Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro e, mais recentemente, do contrato de trabalho em funções públicas, vieram retirar alguns privilégios ao regime geral de nomeação. A figura da mobilidade introduziu igualmente a possibilidade de os trabalhadores verem o seu vencimento diminuído e serem “destacados” para postos de trabalho onde sejam necessários, com poucas possibilidades de recurso da sua parte, a bem da eficiência.

Foram dinamizados organismos como a Direcção Geral de Emprego Público (DGAEP) e o Instituto Nacional de Administração (INA) como vectores de mudança. Foi criada a Agência de Modernização Administrativa (AMA), com a competência de reorganizar os serviços segundo o mérito e resultados. O PRACE (Plano de Reorganização da Administração Central do Estado) constituiu um dos expoentes da avaliação de serviços.

No entanto, apesar das medidas de reforma, a despesa pública tem vindo a crescer; em 2005 era 46,2% (quase metade) do PIB e a tendência é que continue a aumentar. A taxa de

aumento do número de funcionários tem vindo a diminuir, mas a taxa de crescimento da despesa pública, em Portugal, tem aumentado sempre, ao contrário da média da União Europeia, em que se tem verificado uma ligeira descida. No entanto, a questão central continua a ser a melhoria da qualidade e não o aumento da quantidade da despesa pública. A averiguação da qualidade da despesa pública dependerá cada vez mais de um sistema de informação bem construído para o efeito e da partilha e disponibilização de informação por parte das entidades públicas. Segundo Salis Gomes, “ ao modelo de sistema de informação cabe referir, tendo em conta as novas tendências de avaliação, a informação necessária (dados/indicadores), os procedimentos de escolha, tratamento, manutenção, transmissão e difusão da informação (actividades/funções dos organismos que integram os sistemas) e os circuitos entre esses procedimentos” (Salis Gomes, 2003: 401).

2.2.4. Caracterização da avaliação de serviços em Portugal

A Avaliação de Serviços, instituída pela Lei 66-B/2007 e iniciada em Portugal em 2009 relativamente ao ciclo de gestão de 2008, inclui quatro fases ou momentos: 1- Definição de Objectivos (Construção e Validação do Quadro de Avaliação e Responsabilização -QUAR); 2- Monitorização e eventual revisão dos objectivos ao longo do ano; 3- Auto-Avaliação (AA) e Análise Crítica das Auto-Avaliações (AC); 4- Análise Comparada e eventual Distinção de Mérito ou Hetero-Avaliação. Procederemos de seguida à caracterização destes momentos.

Para a definição de objectivos, primeiro momento do processo de avaliação, foi criado um instrumento, o QUAR (ver Anexo 1), que corresponde a um quadro referencial sobre a razão de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de acção (objectivos estratégicos), da aferição da sua concretização (objectivos operacionais e indicadores) e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão. Os objetivos do QUAR, enquanto instrumento de gestão, segundo o Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS, 2010), são: evidenciar a estratégia do serviço; divulgar interna e externamente os níveis de desempenho; tornar visível a comparação entre meios e resultados; e tornar mais viável o “benchmarking” entre serviços.

Nos termos do artigo 10º n.º 1 da Lei 66-B/2007, no QUAR devem evidenciar-se os seguintes elementos chave: a) a missão do serviço; b) os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente; c) os objectivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados; d) os indicadores de desempenho e respectivas fontes de verificação; e) os meios disponíveis; f) o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos; g) a identificação dos desvios e, sinteticamente, as respectivas causas; e h) a avaliação final do desempenho do serviço. A avaliação conceptual (ou de desenho do plano) de cada QUAR é feita pelos Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARIs) de

cada ministério aquando da validação dos QUAR, em que se verifica a correspondência entre problemas e objectivos, o Modelo Lógico de Planeamento desde as Grandes Opções do Plano aos objectivos operacionais do organismo, a qualidade e adequação da definição de objectivos, o seu prazo de execução, a estratégia “em cascata”, etc.

O QUAR inclui instrumentos referidos nas teorias de gestão por objectivos, em particular o Ciclo de Deming e o Balanced Scorecard. O ciclo de Deming ou ciclo de melhoria contínua é constituído por quatro fases: Planeamento, Execução, Verificação e Acção e tem como objectivo clarificar os processos de execução da gestão, verificando se o que foi feito corresponde ao planeado e introduzindo mudanças de forma a reorientar os trabalhos de acordo com o planeamento. Em resumo, este ciclo permite verificar a qualidade do produto (se é adequado para a utilização na perspectiva dos clientes), e simultaneamente a sua eficiência (se a sua produção é rentável na perspectiva do produtor) e eficácia (se a sua produção segue os requisitos do planeamento, sejam estes legais, temporais, etc.) (Saraiva, 2003). Nesta linha de pensamento, o QUAR é constituído por objectivos estratégicos e operacionais, sendo estes últimos agrupados em três critérios obrigatórios: Eficácia, Eficiência e Qualidade, como é possível verificar no Anexo 1 (Modelo de QUAR).

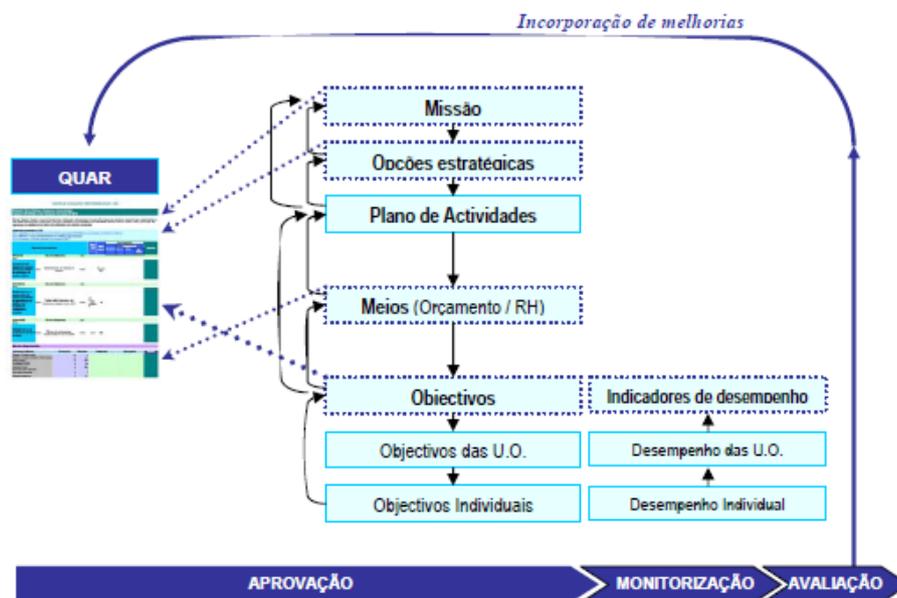
O Balanced Scorecard, desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton (Kaplan e Norton, 1992), é um modelo de gestão integrada que começa por construir objectivos estratégicos em quatro perspectivas: 1) financeira, 2) de mercado, 3) processos internos e 4) aprendizagem e inovação, especificando as relações esperadas de causa e efeito entre eles. De acordo com estes objectivos estratégicos são posteriormente definidos indicadores, metas e planos de acção, o que permite visualizar globalmente “em cascata” a estratégia da organização e ajustá-la no seu nível mais operacional (indicadores, metas e planos de acção). Segundo o documento técnico “Avaliação dos Serviços - Linhas de Orientação Gerais”, elaborado pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (CCAS, 2007:12), o QUAR está igualmente subordinado a este princípio de desdobramento da estratégia (objectivos estratégicos) até ao nível mais próximo da acção (objectivos operacionais, indicadores e metas).

Relativamente ao segundo momento do processo de avaliação: a monitorização e eventual revisão de objectivos, este combina as fases de verificação e acção do ciclo de Deming em que se mede o andamento dos trabalhos, se procuram causas de eventuais desvios negativos ou positivos e se introduzem medidas correctivas. Os desvios negativos, a serem motivados por factores externos ao organismo como a aprovação de diplomas legais ou de programas de financiamento, concursos públicos, redução ou cativação de orçamento pelas instâncias competentes, redução não prevista de efectivos ou outros motivos imponderáveis fora da esfera de acção do organismo, poderão ser fundamento para um pedido de revisão de

metas, indicadores ou objectivos operacionais, segundo a alínea d) do n.º 1 do artigo 18º da Lei 66-B/2007. O pedido de revisão será objecto de parecer da entidade responsável (habitualmente o GPEARI do respectivo Ministério) e de apreciação pela Tutela. Os desvios positivos, em geral resultantes de uma subestimação das metas poderão igualmente ser fundamento para revisão. A monitorização poderá ser mensal, trimestral ou semestral (DPP, 2009:16).

O artigo 14º n.º 1 da Lei 66-B/2007 introduz a Auto-Avaliação (AA) como terceiro momento obrigatório do processo avaliativo que deve evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR do serviço, em particular face aos objectivos anualmente fixados. A AA é parte integrante do relatório de actividades anual e deve ser acompanhada de informação relativa: a) à apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados, com especial relevo quando se trate de unidades prestadoras de serviços a utilizadores externos; b) à avaliação do sistema de controlo interno; c) às causas de incumprimento de acções ou projectos não executados ou com resultados insuficientes; d) às medidas que devem ser tomadas para um reforço positivo do seu desempenho, evidenciando as condicionantes que afectem os resultados a atingir; e) à comparação com o desempenho de serviços idênticos⁶, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação; e f) à audição de dirigentes intermédios e dos demais trabalhadores na auto-avaliação do serviço.

Figura 2.2- O QUAR e os processos do SIADAP 1 (DPP, 2009)



⁶ Referidos no presente trabalho como “Organismos Equivalentes”.

Quadro 2.1- Matriz de Apuramento de Desempenho Excelente (CCAS, 2010)

	Pesos	Serviços				
		A	B	C	...	
CRITÉRIOS DE RESULTADOS	C1. Análise da "Produtividade"	0,11				
	C2. Análise "Custo-Eficácia"	0,11				
	C3. Evolução positiva e significativa nos resultados obtidos pelo serviço em comparação com anos anteriores (aplicar também o critério às unidades homogéneas, caso existam).	0,11				
	C4. Excelência dos resultados obtidos, demonstrada designadamente por comparação com padrões nacionais ou internacionais, tendo em conta igualmente melhorias de eficiência.	0,11				
	C5. Superação global dos parâmetros de avaliação (Eficácia, Eficiência e Qualidade).	0,11				
	C6. Análise dos desvios.	0,11				
	C7. Impacto na Sociedade (contributo do serviço para a prossecução das políticas públicas).	0,11				
CRITÉRIOS DE MEIOS	C8. Satisfação dos utilizadores.	0,05				
	C9. Satisfação dos colaboradores.	0,05				
	C10. Processos e sistema de indicadores de desempenho.	0,05				
	C11. Planeamento e estratégia.	0,05				
		1,00				

Nota: O grau de excelência é aferido numa escala de 1 a 10.

A AA tem como objetivo um conhecimento aprofundado das causas dos desvios detetados no cumprimento de objetivos, ou seja, tem um carácter endoformativo e visa a introdução de medidas corretivas ou de melhoria, induzindo um processo de aprendizagem organizacional, cujo impacto esperado é a racionalização económica na utilização dos recursos públicos (value for money). A Análise Crítica das Auto-Avaliações, conforme indicado no artigo 17º da Lei 66-B/2007, é realizada pelos GPEARIs e consiste na verificação dos cálculos dos objetivos, metas e indicadores, da sua menção de avaliação correspondente (Insuficiente, Satisfatório e Bom), e da coerência e correspondência exata de valores entre o Relatório de Atividades e Auto-Avaliação (RAA), o Plano de Atividades e a execução reportada do QUAR. Este parecer de Análise Crítica é enviado, em conjunto com o RAA elaborado pelo organismo, para homologação pela Tutela.

A esta análise segue-se a Análise Comparada (AC) e eventual Distinção de Mérito ou Hetero-Avaliação. A AC considera todos os organismos do Ministério que obtiveram a classificação de “Bom” e elenca-os numa óptica de eficiência relativa através de onze critérios definidos pelo CCAS na Matriz de Apuramento de Desempenho Excelente (ver figura 2.3), a saber: 1) análise da "produtividade; 2) análise “custo-eficácia”; 3) evolução positiva face ao histórico de desempenho e/ou organismos equivalentes; 4) comparação com padrões nacionais ou internacionais (benchmarking); 5) superação dos parâmetros de avaliação (eficácia, eficiência e qualidade); 6) análise dos desvios (através de uma fórmula que considera a média ponderada das taxas de realização corrigidas face à mediana global como forma de prevenir subestimação de metas); 7) impacto na sociedade (referência ao contributo do serviço para a prossecução das políticas públicas); 8) e 9) satisfação dos utilizadores e dos colaboradores; 10) processos e sistema de indicadores de desempenho e controlo interno (existência de manuais de procedimentos, auditorias, certificação); e 11) planeamento e estratégia (existência de plano estratégico e plano de melhorias).

Esta matriz inclui várias técnicas de avaliação enunciadas no ponto 2.1.2, com o objectivo de ser o mais completa e abrangente possível, e tem como resultado uma pontuação que determinará o elenco dos organismos, bem como, segundo a percentagem permitida, os merecedores da distinção de mérito, com consequências a nível das quotas de avaliação dos funcionários e possibilidade de aumento de orçamento. Em 2008, primeiro ano de avaliação, num universo global de 229 serviços e organismos, 224 serviços foram avaliados nos termos do SIADAP 1, sendo que 31 receberam a distinção de mérito pelos respectivos Ministros, que, nos termos da lei, poderiam atribuir esse desempenho excelente até 20% do universo dos serviços do seu ministério (art. 19.º da Lei nº 66-B/2007). Em 2009 registou-se a avaliação, pela primeira vez, da totalidade do universo de serviços e organismos da Administração Central

do Estado sujeito ao SIADAP 1 (231 serviços e organismos), dos quais 29 recolheram a distinção de mérito (Comunicados de imprensa do gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, 2009 e 2010).

Aos organismos a quem for atribuída a classificação de “Insuficiente” ou nos quais foram apuradas irregularidades poderá ser aplicada a Hetero-Avaliação (HA), que, nos termos do nº 2 do artigo 20º da Lei 66-B/2007, é da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno e pode ser realizada por operadores públicos, designadamente Inspeções- Gerais, ou externos, nomeadamente associações de consumidores, universidades ou outros utilizadores externos, desde que garantida a independência funcional face às entidades a avaliar. Pretende-se assim que haja maior espírito crítico e independência, apesar de, em geral, se verificar mais resistência na aceitação das recomendações. A HA centra-se unicamente na execução por parte do sistema de gestão que deu origem aos desvios verificados e não na parte conceptual de construção de objectivos, coerência estratégica, etc. Nessa medida, a avaliação do sistema de gestão procura incidir sobre a distribuição de tarefas (se é clara, explícita e apropriada); formação e competências do pessoal para as tarefas atribuídas; definição de procedimentos e seu cumprimento; coordenação e comunicação entre os vários serviços ou executores; suficiência dos meios económicos e humanos e sua afectação; âmbito e fiabilidade dos sistemas de informação; e pertinência e solidez dos indicadores de gestão e monitorização. Tal como o QUAR, a HA contempla igualmente a análise da economia (minimização do custo dos recursos de uma actividade, mantendo um padrão de qualidade apropriado), da eficiência (Rácio: Input/ Output - avalia a boa gestão dos recursos ponderando os resultados obtidos face aos esforços realizados) e da eficácia (operações que não atingiram os objectivos/metastas ou que não têm o resultado pretendido).

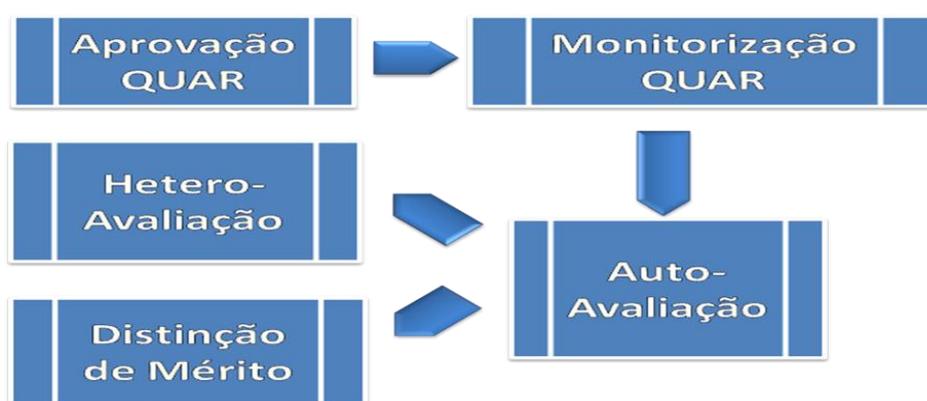
O próprio organismo pode igualmente solicitar a HA (nº 5 do artigo 20º da Lei 66-B/2007) em alternativa à Auto-Avaliação (AA), mediante proposta apresentada à secção do Conselho Coordenador do SCI responsável pela coordenação das HAs. Compete a esta secção propor ao Governo a política de HAs, definir os seus termos de referência e validar a qualidade do trabalho realizado pelos diversos operadores. O programa anual de HAs tem em conta as propostas efectuadas pelos GPEARIs, a quem compete analisar e validar os QUAR dos organismos do Ministério, bem como realizar a análise crítica e comparada com base na sua AA e documentos de suporte entregues, como o seu Plano de Actividades, Carta de Missão do Dirigente e Plano Estratégico.

Conforme já referido, o objectivo final, tanto na AA como na HA é o apuramento dos factores que originam os desvios no desempenho do organismo (questões causais) e posterior formulação de recomendações pelo avaliador que devem incluir alternativas possíveis aos métodos inicialmente propostos pelo organismo, sugestões de simplificação de procedimentos

internos e externos, incentivos à produtividade, instrumentos de medição da satisfação dos utentes e de responsabilização dos funcionários. A HA deve incluir também técnicas de coordenação entre serviços que possam melhorar o desempenho de todos.

Em conclusão relativamente ao ponto 2.2, a avaliação de desempenho na AP foi introduzida como parte das tentativas de reforma e tem sido um processo lento e polémico na medida em que envolve a responsabilização dos dirigentes dos serviços, e, nesse âmbito, estabelece consequências para os mesmos. É um processo recente que requer aperfeiçoamento tanto a nível das técnicas usadas como da sua comunicação aos funcionários e dirigentes.

Figura 2.3- Processos do Macro-Processo SIADAP 1 (DPP, 2009)



2.3. PROJECTO: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA) ÀS ADMINISTRAÇÕES DAS REGIÕES HIDROGRÁFICAS (ARHs)

No terceiro e último ponto do segundo capítulo, descrevemos as disfuncionalidades encontradas no Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais e propomos uma metodologia de avaliação (DEA) a um grupo de organismos equivalentes pertencentes ao Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território. Apresentamos sucintamente estes organismos (ARHs), os indicadores que pensamos poder ser utilizados em conjunto com a metodologia proposta e analisamos os resultados.

2.3.1 Disfuncionalidades encontradas

O Departamento de Prospectiva Planeamento e Relações Internacionais (DPP) e, em particular, a Direcção de Serviços de Planeamento e Gestão Estratégica (DSPGE) são responsáveis por aplicar os instrumentos e técnicas de avaliação (explicitados no ponto anterior) definidos pelo CCAS aos organismos do respectivo Ministério, o que é realizado a nível dos organismos na sua globalidade, independentemente de serem ou não Organismos

Equivalentes (OE- ver Quadro 2.2). O critério de comparabilidade entre os OE, determinado pelo artigo 16º da Lei 66-B/2007, não foi aplicado nos ciclos de 2008, 2009 e 2010 na medida em que, por um lado, não foi proposto nenhum instrumento ou técnica para o efeito pelo CCAS e, por outro, porque, no caso do MAOT, apenas foi possível reunir consenso geral entre os OEs relativamente aos objectivos comuns a considerar mas não relativamente aos indicadores comuns, o que, na prática, inviabiliza a comparação. Mesmo no caso de se conseguir reunir consenso relativamente aos indicadores comuns, a análise dos mesmos não incluiria a dimensão dos recursos (humanos e financeiros).

Nessa medida, propomos a utilização do software Data Envelopment Analysis (DEA) como metodologia que permite elencar serviços equivalentes em função da sua avaliação de desempenho, sendo esta uma conjugação da análise do cumprimento dos objectivos com os recursos utilizados na prossecução desses objectivos.

2.3.2 A Metodologia DEA

O Data Envelopment Analysis (DEA) é uma metodologia, apresentada em 1978 por Charnes, Cooper e Rhodes (Charnes et al., 1978), usada na avaliação de desempenho de unidades produtivas ou prestadoras de serviços (UPs⁷), e que recorre a modelos de programação matemática para analisar as combinações óptimas entre inputs e outputs, com base no desempenho observado. Essas combinações constituem uma fronteira e permitem determinar os níveis de ineficiência relativa (Moreira, 2008). Este software, com as devidas adaptações, é “aplicável aos sectores privado e público, nomeadamente, na Justiça (tribunais), na Saúde (centros de saúde e hospitais) e na Educação (escolas e universidades)” (Fonseca, 2008). Apesar da formulação matemática do modelo ser complexa, os pressupostos e ideia subjacente do algoritmo são facilmente apreensíveis (Emrouznejad Ali e Victor Podinovski, 2004):

- Todas as UPs consideradas para efeitos de comparação operam de forma homogénea: recebem os mesmos inputs e produzem os mesmos outputs. A seleção de inputs e outputs necessários para os cálculos de eficiência é particularmente importante, na medida em que estes serão a base da avaliação de eficiência. Em geral, um input é constituído pela utilização de um recurso e um output é qualquer produto ou serviço resultante dos recursos empregues ou uma medida que condiciona a eficiência global. Há alguns requisitos relativos a outputs e inputs que devem ser respeitados: o número de inputs deve ser igual ou maior que o de outputs; os valores de ambos devem ser positivos; o nível de importância ou

⁷ No presente trabalho, com exceção da página 53 e 54, usamos a designação organismos equivalentes (OE) para destacar o facto de os organismos avaliados serem um grupo com competências e estrutura idênticas.

ponderação entre eles deve ser igual; e os inputs podem ser designados como controlados ou discricionários (dependentes da vontade dos gestores) ou não-controlados (independentes da vontade dos gestores).

Quadro 2.2- Organismos considerados equivalentes em 2008 e 2009 (CCAS, 2010)

Ministério	Serviço a quem compete a avaliação das unidades homogéneas	Unidades homogéneas	
		Nº total	Designação
PCM	Instituto Nacional de Estatística	4	Delegações
	Instituto do Desporto de Portugal	5	Direcções Regionais
	Instituto Português da Juventude	5	Direcções Regionais
	Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género	1	Delegação
	Agência para a Modernização Administrativa, IP	20	Lojas do Cidadão
		10	Centros de Formalidades das Empresas
MNE	Não foram consideradas unidades homogéneas		
MFAP	Direcção-Geral dos Impostos	21	Direcções de Finanças
		351	Serviços de Finanças
	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo	15	Alfândegas
MDN	Não tem unidades homogéneas		
MAI	Direcção-Geral da Administração Interna	18	Governos Cívicos
MJ	Direcção-Geral de Reinserção Social	6	Centros Educativos
	Instituto dos Registos e Notariados	286	Conservatórias do Registo Civil
		280	Conservatórias do Registo Comercial
		300	Conservatórias do Registo Predial
		9	Conservatórias do Registo de Veículos
		5	espaços registo
		1	Conservatória dos registos centrais
		1	Registo nacional pessoas colectivas
		1	SIR (soluções integradas de registo)
	Direcção Geral dos Serviços Prisionais	48	Estabelecimentos prisionais
MEID	Gabinete de Estratégia e Estudos	5	Direcções Regionais
MOPTC	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP	5	Direcções Regionais (coordenam 18 delegações distritais)
MADRP	Gabinete de Planeamento e Políticas	5	Direcções Regionais (DRAP)
	-	24	Delegações Regionais
MAOT	Departamento de Prospectiva e Planeamento	5	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais ⁽²⁾
	Departamento de Prospectiva e Planeamento	5	Administrações da Região Hidrográfica ⁽²⁾
MTSS	Instituto de Emprego e da Formação Profissional	-	Centros de Emprego
		-	Centros de Formação Profissional
	Instituto da Segurança Social	-	Centros distritais
	Autoridade para as Condições do Trabalho	-	Delegações regionais com Centros Locais e Unidades
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	20	Secções de Processo Executivo distritais
MS	Alto Comissariado da Saúde	5	Administrações Regionais de Saúde, I.P.
	Administrações Regionais de Saúde, IP	68 ⁽¹⁾	Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES)
	Instituto da Droga e da Toxicod dependência, IP	5	Delegações Regionais
	Instituto Português do Sangue	5	Centros Regionais de Sangue
ME	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação	5	Direcções Regionais
MCTES	Não tem unidades homogéneas		
MC	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais	5	Direcções Regionais ⁽²⁾

Notas: - não disponível. (1) O número de ACE poderá variar até um máximo de 74; (2) Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

- A eficiência de cada UP é o rácio (soma de outputs ponderados) / (soma de inputs ponderados), para que o resultado seja um número entre 0 e 1, o que corresponde a uma definição comum de produtividade. Quanto menos sejam os inputs consumidos e maiores os outputs produzidos, mais eficiente será a UP.
- As ponderações dos inputs e outputs não são conhecidas antecipadamente e podem variar entre UPs. As ponderações calculadas pelo software DEA para cada UP são as consideradas como mais favoráveis para aquela unidade produtiva em particular. Esta é a característica distintiva do DEA que introduz a objectividade necessária, não existente na atribuição arbitrária de ponderações.
- As UPs que obtêm eficiência de nível 1 formam um espaço matemático (a fronteira de eficiência) que “envolve” todas as outras. Esta fronteira é muito precisa e permite o cálculo de potenciais melhorias para as UPs ineficientes. A figura 2.4 ilustra um caso com um output e dois inputs, por exemplo: o número de colocações de desempregados (output) e o número de funcionários e orçamento geral de um centro de emprego (inputs). As unidades 4 e 1⁸ definem a fronteira de eficiência, enquanto as 3, 5 e 6 são ineficientes e a unidade 2 se aproxima muito da fronteira.
- A UP 6 poder-se-ia tornar eficiente se percorresse o tracejado até à fronteira de eficiência, o que equivaleria a aumentar o seu output ou a diminuir os seus inputs. A unidade 4 é o “par eficiente” mais próximo da UP 6, constituindo a sua unidade modelo. Esta é outra característica distintiva da DEA: além de calcular os níveis de eficiência, contribui igualmente com princípios orientadores para a melhoria e com objectivos específicos para as UPs ineficientes.

O conceito de eficiência não é novo. No entanto, o DEA introduz uma nova abordagem de programação matemática para estimar a fronteira de eficiência. Em geral, considera o número de observações repetidas de eventos através do número de recursos envolvidos. Pretende-se obter, para cada UP, uma medida de razão de todos os outputs sobre todos os inputs, ou seja, os pesos óptimos são obtidos pela resolução de um problema de programação matemática.

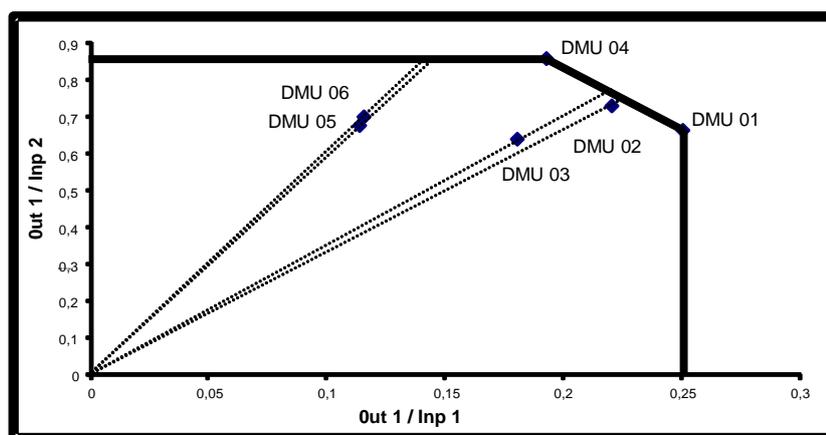
Consequentemente, o DEA é uma abordagem multi-critério, capaz de incluir vários inputs e outputs expressos em diferentes unidades de medida (euros, nº funcionários, nº de bens produzidos). Analisaremos em detalhe as vantagens e desvantagens deste software no ponto 3.2.2.

⁸ Indicadas no gráfico como Decision Making Unit (DMU) 4 e DMU1.

2.3.2.1. Construção dos indicadores das ARHs

As ARHS foram constituídas como Institutos Públicos (IPs) através da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro e são pessoas colectivas de âmbito regional dotadas de autonomia administrativa e financeira e património próprio, competindo ao Governo aprovar os respectivos estatutos. Fazem parte, portanto, da Administração Pública Indireta com personalidade jurídica pública, na medida em que os IPs são pessoas coletivas com personalidade jurídica pública sujeitas à superintendência e tutela do Estado, que lhes concedeu alguma autonomia devido à necessidade de intervirem no mercado.

Figura 2.4- Fronteira de Eficiência⁹



As ARHs estão sujeitas à superintendência e tutela do/a Ministro/a do Ambiente e do Ordenamento do Território, podendo as inerentes competências ser delegadas no Presidente do Instituto da Água (INAG). A missão das ARHs está focada na protecção das componentes ambientais das águas e na valorização dos recursos hídricos nas Regiões Hidrográficas, á qual corresponde uma visão focada na sustentabilidade dos recursos hídricos, conciliando a protecção dos valores ecológicos da água com usos económicos consentâneos. As atribuições e orientações estratégicas das ARHs centram-se na água como um bem económico, ambiental e social e na bacia hidrográfica como a unidade de gestão e parceria com os utilizadores da água. Foram constituídas cinco ARHs (Norte, Centro, Tejo, Alentejo e Algarve), cada uma com uma área geográfica e população alvo específica bem como recursos humanos e financeiros

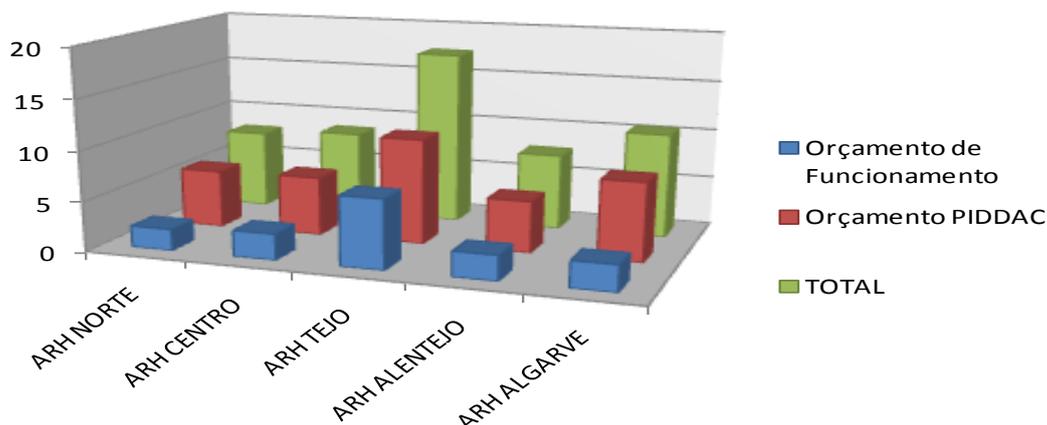
⁹ Esta figura foi adaptada a partir de Santos, Jorge M. (2007), "Um Novo Algoritmo para Encontrar a Constituição Mais Favorável na Análise de Dados pela Envolvente", Revista de Ciências da Computação, Volume II, Ano II, nº2, pp.60.

distintos (ver Figura 2.5). O seu core business é, de forma geral, o planeamento de recursos hídricos (ver Quadro 2.3).

No início de Novembro de 2008, o DPP reuniu com as cinco ARHs e chegou-se a acordo quanto a três objectivos operacionais comuns que incluem as actividades core destes organismos e constam dos respectivos QUAR de 2009. Nessa fase inicial, não se estabeleceram indicadores comuns para esses objectivos, o que não permitiu a análise comparada para o ciclo de 2009.

Relativamente ao QUAR 2010, chegou-se a acordo quanto aos objectivos e indicadores apresentados no Quadro 2.4. Estes indicadores foram utilizados quase integralmente pelos organismos. As poucas excepções deveram-se ao facto de o organismo não ter ainda um sistema de informação montado nesse sentido ou este existir há pouco tempo, o que impossibilitou a construção de indicadores com relação com anos anteriores, por ex. "Aumento de X% face ao ano anterior". Outro motivo que impossibilitou, em alguns casos, a utilização destes indicadores comuns foi o facto de alguns organismos recorrerem a outsourcing, ou seja, contratarem empresas para realizarem determinadas actividades e não terem informações relativamente ao custo unitário de cada processo, dos recursos humanos envolvidos, etc. Foram igualmente estabelecidos quadros comuns de faseamento das actividades de longo prazo a realizar, neste caso os Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e os Planos de Ordenamento de Orla Costeira, atribuindo uma percentagem a cada fase, para que estivesse implícito que a realização de uma dada percentagem do Plano equivaleria à conclusão de uma dada fase, o que torna mais fácil a monitorização.

Figura 2.5- Orçamento de Funcionamento/PIDDAC por ARH em milhões euros ¹⁰



¹⁰ Quadro construído pela autora do presente trabalho.

Quadro 2.3- Análise de atribuições por tipologia de funções¹¹

Funções do estado Atribuições	Função Normativa	Função Reguladora	Função Fiscalizadora	Funções Produtiva e Prestadora de Serviços
	a) Elaborar e executar os Planos de Gestão de Bacias Hidrográficas e os Planos Específicos de Gestão das Águas e definir e aplicar os programas de medidas;	X		
b) Decidir sobre a emissão e emitir os títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalizar o cumprimento da sua aplicação;			X	X
c) Realizar a análise das características da respectiva Região Hidrográfica e das incidências das actividades humanas sobre o estado das águas , bem como a análise económica das utilizações das águas , e promover a requalificação dos recursos hídricos e a sistematização fluvial;	X			X
d) Elaborar ou colaborar na elaboração dos Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas, nos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e nos Planos de Ordenamento dos Estuários na área da sua jurisdição;	X			X
e) Estabelecer na região hidrográfica a rede de monitorização da qualidade da água , e elaborar e aplicar o respectivo programa de monitorização de acordo com os procedimentos e a metodologia definidos pela Autoridade Nacional da Água;			X	X
f) Aplicar o regime económico e financeiro nas bacias hidrográficas da área de jurisdição, fixar por estimativa o valor económico da utilização sem título , pronunciar-se sobre os montantes dos componentes da taxa de recursos hídricos , arrecadar as taxas e aplicar a parte que lhe cabe na gestão das águas das respectivas bacias ou regiões hidrográficas; em especial em algumas funções de gestão administrativa que facilitem a desmaterialização processual (por ex: licenciamento, administração interna) mas também em outras funções menos habituais, para as quais a detecção remota e a associação de sistemas geo-referenciados podem contribuir (por ex: fiscalização, monitorização da qualidade ambiental, sistema de vigilância, alerta e gestão de riscos).			X	X
g) Elaborar o registo das zonas protegidas e identificar as zonas de captação destinadas a água para consumo humano;	X			X

¹¹ Quadro construído pela autora do presente trabalho.

Quadro 2.4 - Indicadores Comuns ARHs 2010 ¹²

PROPOSTA DE INDICADORES COMUNS ARHs QUAR 2010			
Dimensão	Objectivo	Indicador	Fórmula de cálculo
X% Ponderação QUALIDADE	1- Optimizar o funcionamento dos serviços de emissão de títulos. Ponderação de ..% (comum)	1- Garantir X % de novos TURH i) (excluindo regularizações de títulos já existentes) emitidos com redução do prazo legal em 5 dias úteis, em relação ao nº total de novos TURH emitidos Ponderação de ..%	$(\text{N}^\circ \text{ novos TURH emitidos com redução do prazo legal em 5 dias úteis} / \text{Total de novos TURH emitidos}) * 100$
		2 - Aumento de X% do N° de PCO ii) concluídos por Instrutor (ETI) face ao ano anterior Ponderação de ..%	$(\text{N}^\circ \text{ PCO concluídos Ano N} / \text{N}^\circ \text{ de Instrutores de Processo (ETI) Ano N}) / (\text{N}^\circ \text{ PCO concluídos Ano N-1} / \text{N}^\circ \text{ de Instrutores de Processo (ETI) Ano N-1}) * 100$
X% Ponderação EFICIÊNCIA	2- Optimizar o desempenho do serviço na área da fiscalização. Ponderação de x% (comum)	3- Garantir X % de utilizações em DPH iii), (sujeitas à emissão de títulos) fiscalizadas, em relação ao nº total de utilizações em DPH (sujeitas à emissão de títulos) autorizadas Ponderação de ..%	$(\text{N}^\circ \text{ utilizações em DPH (sujeitas à emissão de títulos) fiscalizadas} / \text{N}^\circ \text{ total utilizações em DPH (sujeitas à emissão de títulos) autorizadas}) * 100$
		5- Aumento de X % de situações de reclamação fiscalizadas no prazo de 15 dias úteis em relação ao nº total de situações de reclamação verificadas, face ao ano anterior Ponderação de ..%	$(\text{N}^\circ \text{ situações de reclamação fiscalizadas no prazo de 15 dias úteis no Ano N} / \text{N}^\circ \text{ total situações de reclamação verificadas no Ano N}) / (\text{N}^\circ \text{ situações de reclamação fiscalizadas no prazo de 15 dias úteis no Ano N-1} / \text{N}^\circ \text{ total situações de reclamação no Ano N}) * 100$
X% Ponderação EFICÁCIA	3- Implementar o planeamento dos recursos hídricos. Ponderação de ...% (comum)	6- Garantir X % de realização do PGBH iv) (ver Fases e % em anexo) Ponderação de ..%	menos de X% não cumpre/ X% cumpre/ mais de X% supera
		7- Garantir X % de realização do POE v) X ou do POOC vi) Y (ver Fases e % em anexo) Ponderação de ..%	menos de X% não cumpre/ X% cumpre/ mais de X% supera
<p>i) TURH- Títulos de Utilização de Recursos Hídricos ii) PCO- Processos de Contra- Ordenação iii) DPH- Domínio Público Hídrico iv) PGBH- Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica v) POE- Planos de Ordenamento de Estuário vi) POOC- Plano de Ordenamento de Orla Costeira</p>			

¹² Quadro construído pela autora do presente trabalho.

Através do presente trabalho, pretendeu-se transformar os indicadores acordados em variáveis que pudessem ser introduzidas e tratadas pelo software escolhido, apresentando-se as mesmas no Quadro 2.5 (valores fictícios). As opções de análise escolhidas foram a maximização de outputs com os mesmos inputs e de variações constantes à escala, isto é, os outputs reflectem directamente os níveis de input, por ex. o dobro dos inputs produz exactamente o dobro dos outputs, na medida em que permite uma melhor visualização das correlações entre as variáveis introduzidas. Os inputs foram indicados como controlados, isto é, susceptíveis de serem alterados por vontade do gestor. O software também oferece ao utilizador as opções de minimização de inputs face aos mesmos outputs e a de variações não constantes à escala, ou decrescentes, no sentido em que os outputs decrescem à medida que o nível de inputs aumenta e o dobro dos inputs produz menos que o dobro dos outputs.

Quadro 2.5- Dados inseridos (valores fictícios)

	INPUTS		OUTPUTS	
	Nº MÉDIO DE FUNCIONÁRIOS	ORÇAMENTO	Nº de TURH ¹³ EMITIDOS EM 2009	Nº de TURH FISCALIZADOS EM 2009
ORG. 1	65	7.260.800 €	900	150
ORG. 2	65	7.260.800 €	850	100
ORG. 3	90	9.500.780 €	1200	220
ORG. 4	90	9.500.780 €	900	150
ORG. 5	130	15.447.800 €	900	150

2.3.2.2. Análise dos resultados

Introduzindo os dados da tabela anterior no software obteve-se a seguinte informação¹⁴:

Quadro 2.6- Resultados Gerais

Unit name	Score	Efficient	Condition	Max	Min	Difference
ORG. 1	100,00%			100	100	0
ORG. 2	94,40%			94,44	94	0
ORG. 3	100,00%			100	100	0
ORG. 4	75,00%			75	75	0
ORG. 5	50,00%			50	50	0

¹³ TURH- Títulos de Utilização de Recursos Hídricos

¹⁴ Os quadros e figuras apresentados nesta página e seguintes foram produzidos pelo software DEA a partir de dados inseridos pela autora do presente trabalho.

A tabela sumário de resultados gerais (Quadro 2.6) indica os Organismos Equivalentes 1 e 3 como eficientes, obtendo uma classificação de 100%. O OE 2, com orçamento e número de funcionários igual ao OE 1 mas com valores de output mais baixos, apresenta uma classificação de 94%. Os OEs 4 e 5, com valores de output iguais aos do OE 1, mas com valores de orçamento e funcionários substancialmente mais elevados, obtêm classificações de clara ineficiência, 75% e 50% (na medida em que o OE5 tem sensivelmente o dobro dos valores de orçamento e funcionários que o OE1, isto é, produz o mesmo com o dobro dos recursos. A Figura 2.6 mostra a distribuição dos OE entre eficientes (2), com alguns aspectos a melhorar (1) e ineficientes (2). A figura 2.7 mostra os potenciais de melhoria totais do grupo em cada input e output. Segundo os cálculos do software, o input orçamento tem uma margem de melhoria reduzida (1, 75%). No entanto, os outputs têm uma margem elevada de aumento potencial (41% no caso dos TURH emitidos e 58% no caso dos TURH fiscalizados).

Figura 2.6- Distribuição dos OEs pelas diferentes classificações

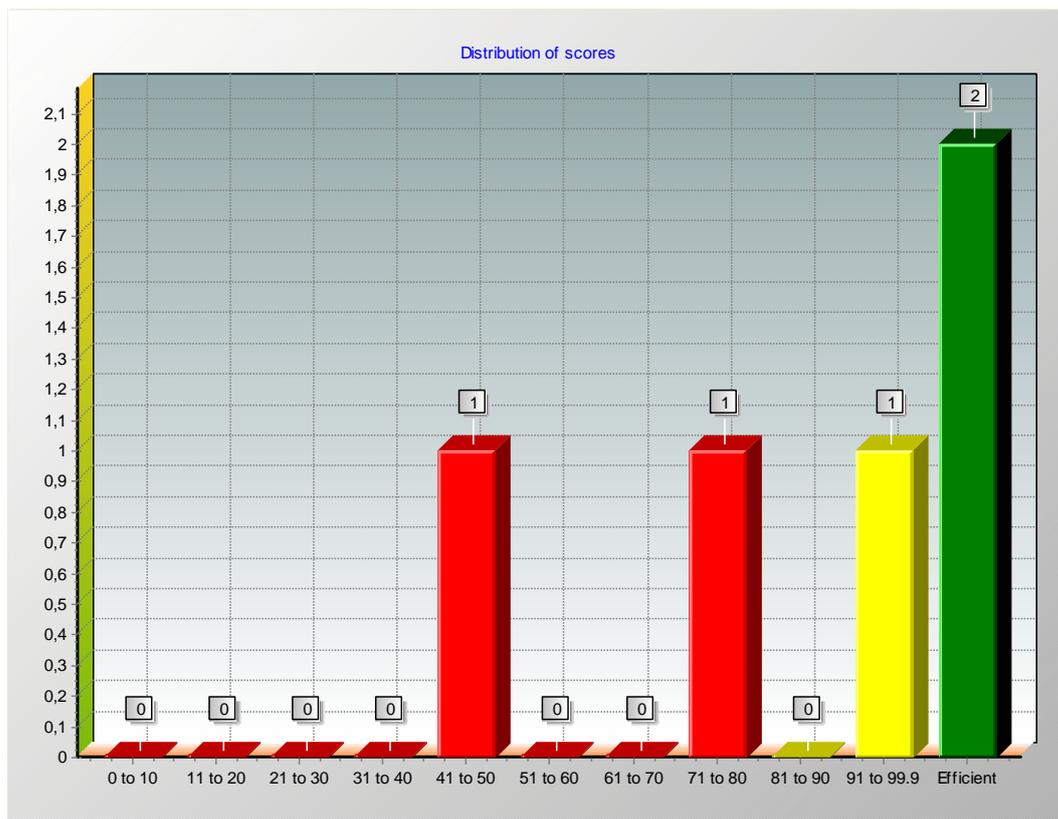
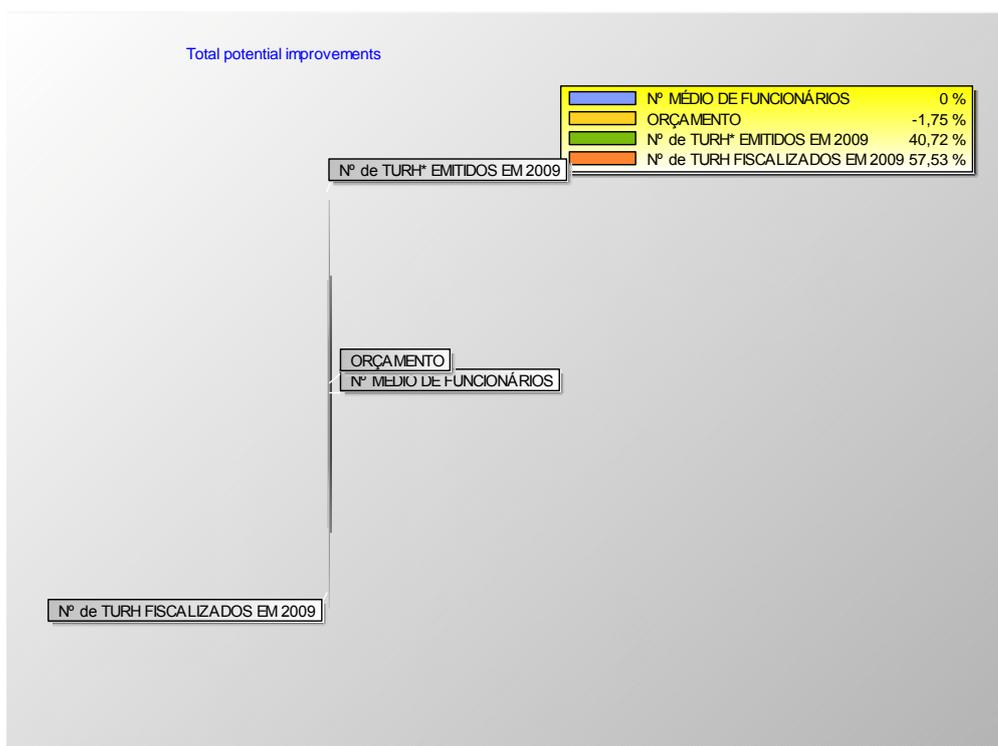


Figura 2.7 - Potencial de Melhoria do Grupo



ORGANISMO 1

Relativamente ao OE 1, considerado 100% eficiente (Quadro 2.6), o software não aponta potenciais de melhoria nem unidades a ter como referência, na medida em que ela é uma das unidades de referência do grupo (figuras 2.8 e 2.9). É indicado na figura 2.10 que o software escolheu considerar o número de funcionários como input mais favorável do OE (ou usado mais eficientemente em relação às outras unidades), a sua contribuição para o resultado foi de 100% no grupo dos inputs. O output considerado mais favorável foi o de TURH emitidos (62% de contribuição para o resultado).

Figura 2.8- Organismo 1- Potencial de Melhoria

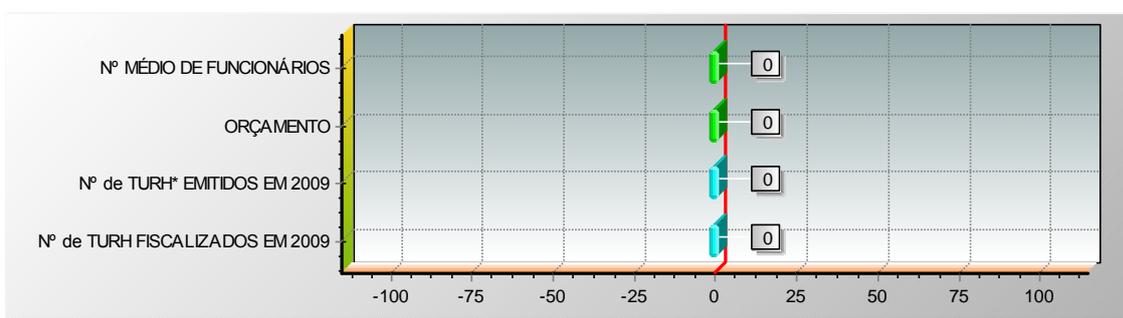


Figura 2.9- Organismo 1- Unidade de Referência

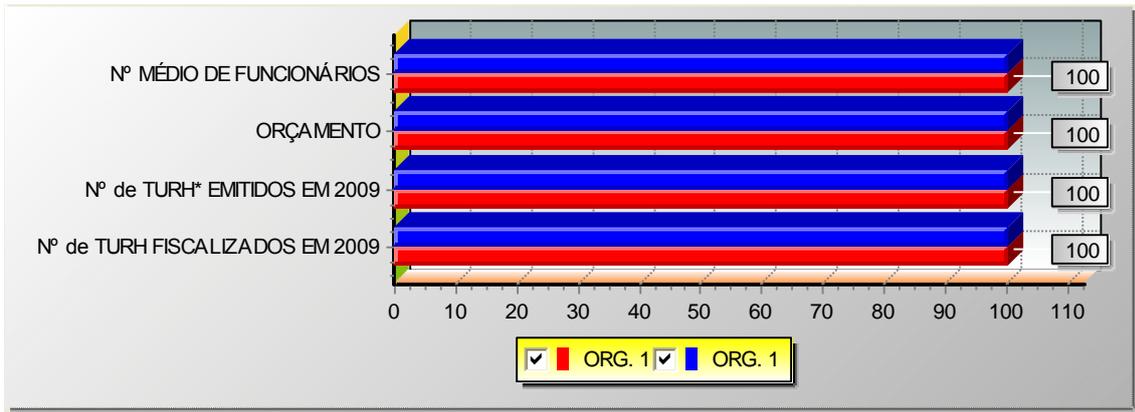
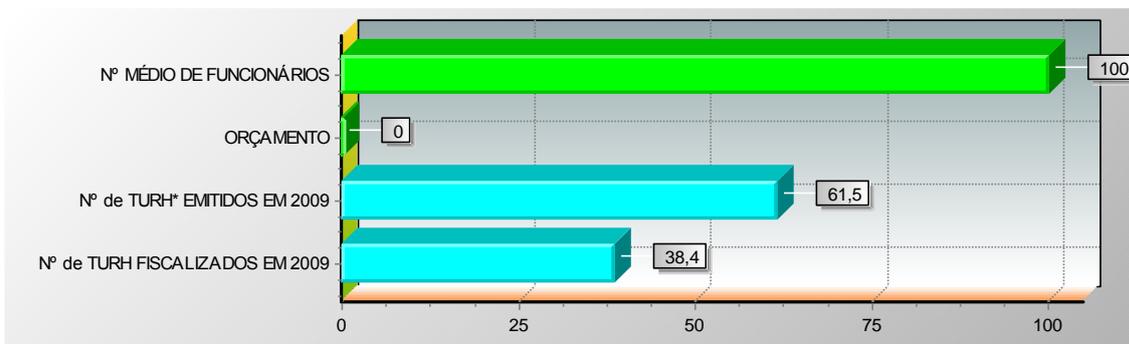
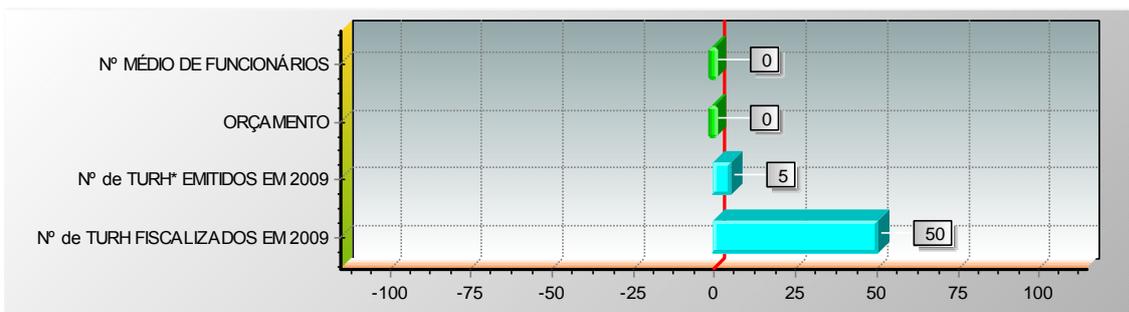


Figura 2.10- Organismo 1-Contributos dos Inputs e Outputs



ORGANISMO 2

Figura 2.11- Organismo 2- Potencial de Melhoria



O OE 2, com classificação de 94% (Quadro 2.6), pode melhorar bastante (50%) no âmbito do número de títulos fiscalizados e também, embora só em 5%, no âmbito da emissão de TURH (Figura 2.11). A unidade de referência a considerar em termos de boas práticas é o OE1 (Figura 2.12). O input que contribuiu a 100% para o resultado do OE2 foi o nº de funcionários, da mesma forma que o nº de TURH fiscalizados contribui a 100% no grupo dos outputs (Figura 2.13).

Figura 2.12- Organismo 2- Unidade de Referência

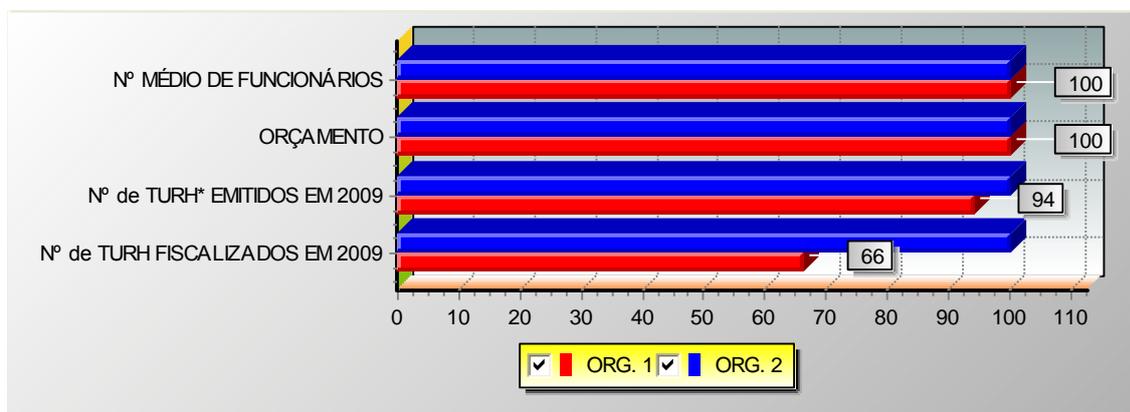
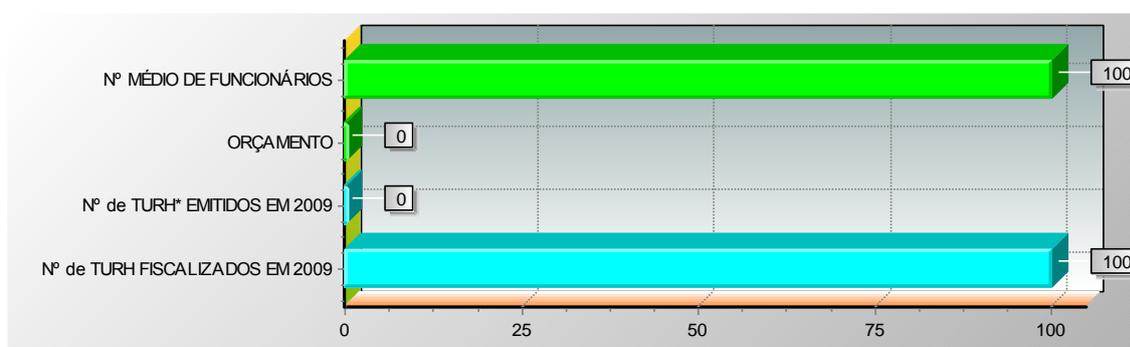
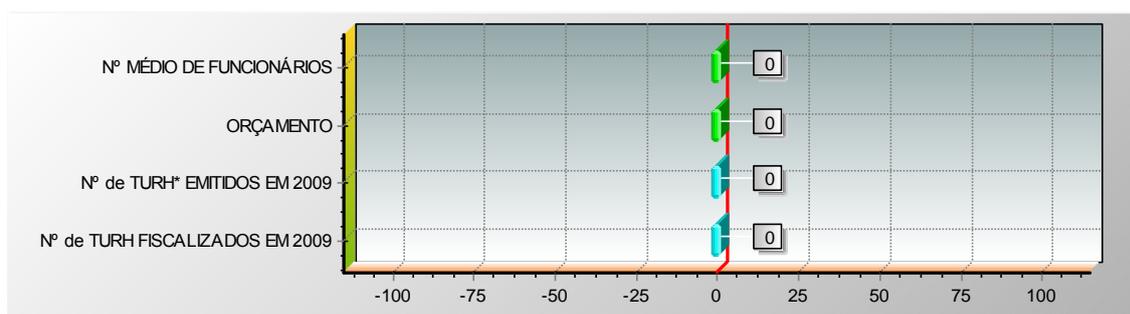


Figura 2.13- Organismo 2- Contributos dos Inputs e Outputs



ORGANISMO 3

Figura 2.14- Organismo 3- Potencial de Melhoria



À semelhança do OE 1, o OE 3 é considerado 100% eficiente (Quadro 2.6) e o software não lhe aponta potenciais de melhoria nem unidades a ter como referência (figuras 2.14 e 2.15). O número de funcionários foi igualmente considerado como input mais favorável com contribuição de 100% no grupo dos inputs. No entanto, o output considerado mais favorável foi o de TURH fiscalizados, ao contrário da OE1 (Figura 2.16).

Figura 2.15- Organismo 3- Unidade de Referência

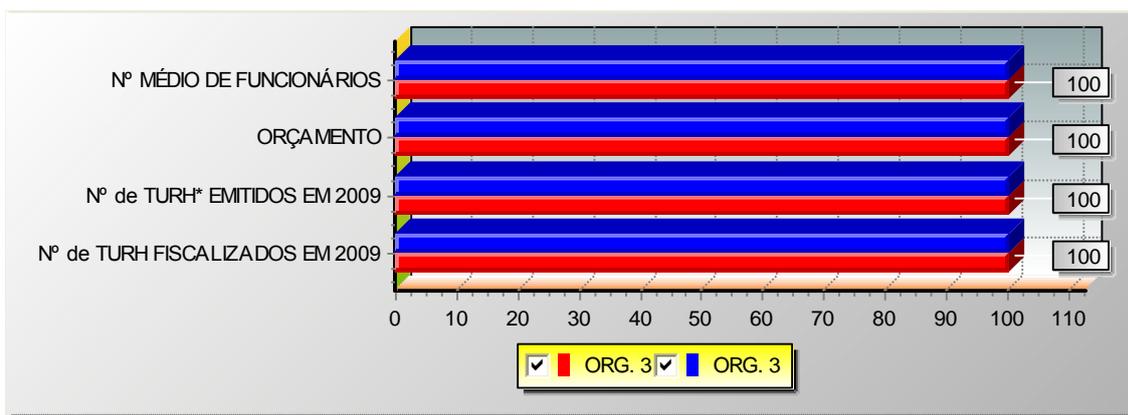
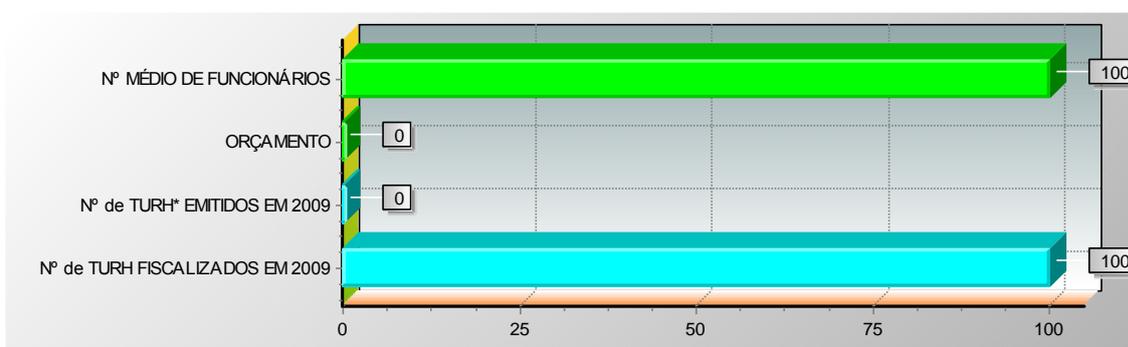
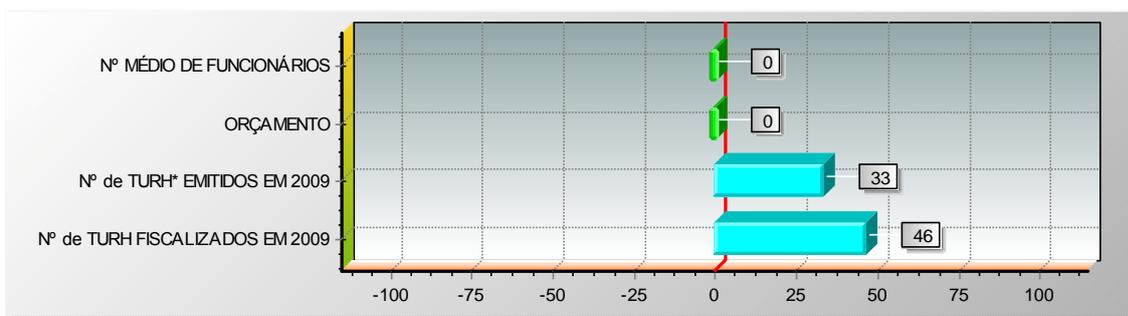


Figura 2.16- Organismo 3-Contributos dos Inputs e Outputs



ORGANISMO 4

Figura 2.17- Organismo 4- Potencial de Melhoria



O OE 4, com classificação de 75% (Quadro 2.6), pode tornar-se muito mais eficiente (46%) relativamente ao número de títulos fiscalizados, e tem um potencial de melhoria de 33%, no âmbito da emissão de TURH (Figura 2.17). O “par” a ter como referência é o OE3, como se pode verificar na figura 2.18. O output e input que contribuíram a 100% no seu grupo foram: o orçamento e o nº de TURH emitidos (Figura 2.19).

Figura 2.18 - Organismo 4- Unidade de Referência

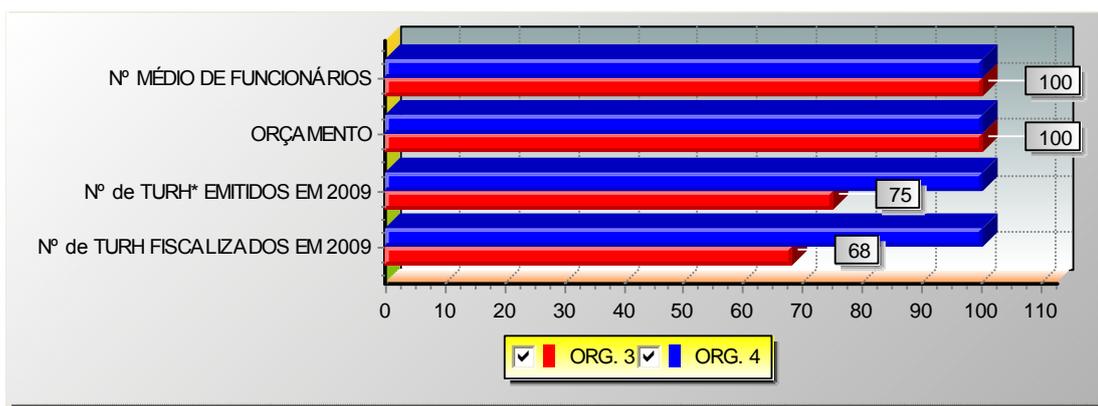
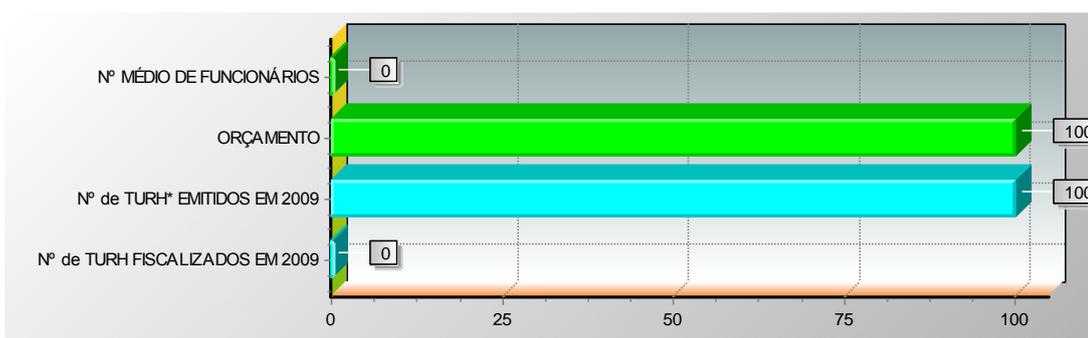
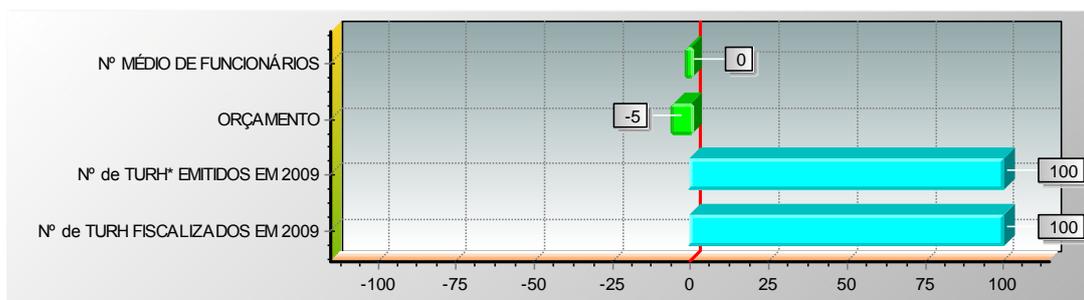


Figura 2.19- Organismo 4-Contributos dos Inputs e Outputs



ORGANISMO 5

Figura 2.20 - Organismo 5- Potencial de Melhoria



Com um resultado global de 50% (Quadro 2.6), o OE 5 pode melhorar em 100% o número de títulos emitidos e fiscalizados (Figura 2.20). O OE1 deverá ser a sua base de observação para a introdução de novas técnicas de gestão (Figura 2.21). O input que contribuiu a 100% para o resultado do OE foi o número de funcionários. Entre os outputs, a emissão de títulos contribuiu com 61,5% (Figura 2.22).

Os restantes gráficos produzidos pelo software DEA constam do Anexo IV, devido à já grande quantidade de figuras apresentadas no corpo de texto. No entanto, apresentamos aqui a sua análise. As figuras IV.I e IV.II representam a posição dos OEs em termos de eficiência

Figura 2.21 - Organismo 5- Unidade de Referência

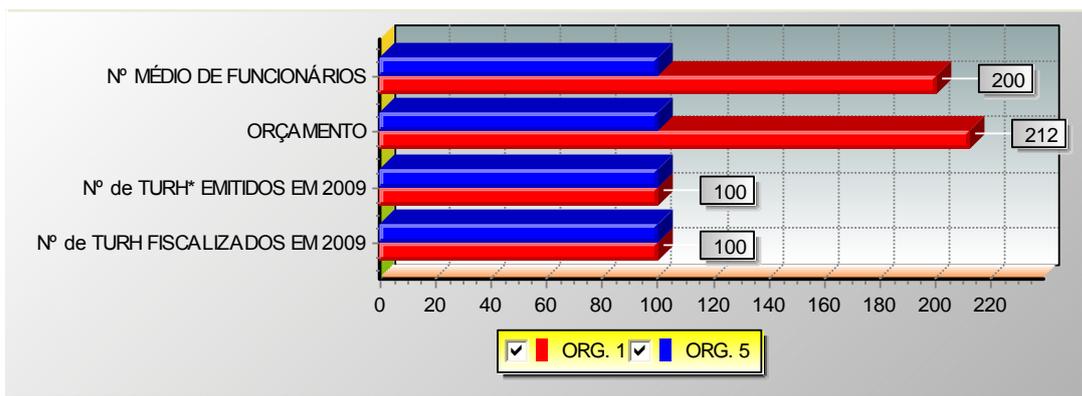
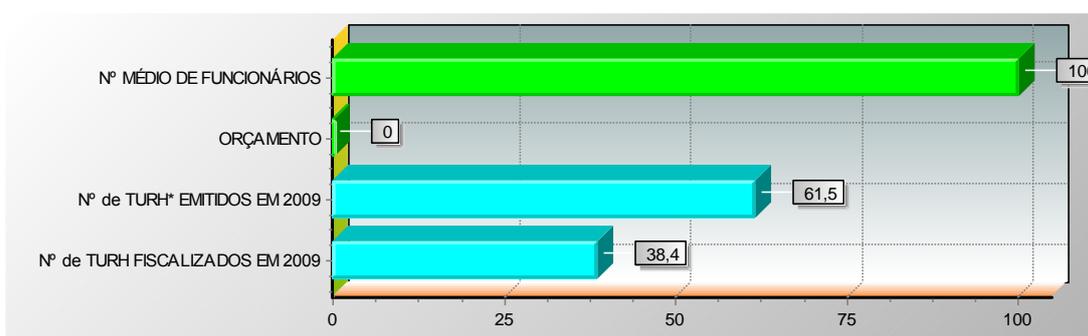


Figura 2.22 - Organismo 5-Contributos dos Inputs e Outputs



relativamente a cada input. As posições de cada OE são semelhantes nos dois gráficos, sendo que o OE 1 está no extremo superior esquerdo do quadrante, com a maior eficiência e o menor número de Recursos Humanos e Financeiros utilizados. O OE 5 encontra-se no extremo oposto, com a menor eficiência e maior quantidade de recursos consumidos. A correlação entre Eficiência e Número de Funcionários é fortemente negativa e está muito próxima da existente entre Eficiência e Orçamento (-0,88 e -0,90).

As figuras IV.III e IV.IV representam a posição dos OEs em termos de eficiência relativamente a cada output. À semelhança dos gráficos anteriores, a posição relativa dos OEs é idêntica. O OE 1 e OE3 surgem como os mais eficientes, embora o OE3 apresente maior quantidade de títulos, tanto emitidos como fiscalizados. O OE 2 e OE 4 situam-se em posições intermédias, enquanto o OE 5 surge novamente como o organismo menos eficiente. As correlações entre as variáveis “eficiência TURH emitidos” e “eficiência TURH fiscalizados” são moderadamente positivas (+0,35 e +0,16).

As figuras Figura IV.V e IV.VI representam a fronteira de eficiência entre os OEs relacionando os dois inputs com um dos outputs. Tanto quanto aos TURH emitidos como aos TURH fiscalizados, o OE 3 e o OE 1 encontram-se melhor posicionados e o OE 5 mais afastado da fronteira de eficiência, na medida em que consumiu mais recursos humanos e financeiros proporcionalmente aos outputs produzidos. Quanto aos títulos fiscalizados, o OE 4

encontra-se ligeiramente melhor posicionado que o OE 2; nos TURH emitidos verifica-se exactamente o oposto sendo que o OE 2 está bastante próximo do OE 1 e OE 3.

Os gráficos IV.VII a IV.XVI referem-se à relação entre as diversas variáveis, sejam elas inputs ou outputs. Apesar da correlação entre o input Orçamento e os outputs TURH emitidos (+0,02) e TURH fiscalizados (+0,18) ser superior no segundo caso, as posições relativas dos OEs são bastante semelhantes (Figuras IV.VII e IV.VIII). O OE 3 encontra-se no quadrante superior esquerdo com baixo orçamento e alto nível de TURHs emitidos e fiscalizados. Os OEs 1, 2 e 4 têm baixo orçamento mas menor número de TURHs emitidos e fiscalizados. De entre estes três organismos mencionados, o OE 1 é o melhor situado porque tem o menor orçamento face ao mesmo n.º de TURH emitidos.

A Figura IV.IX ilustra a correlação entre Orçamento e Recursos Humanos (nº de funcionários). O OE 1 e 2 (sobrepostos) encontram-se no extremo inferior esquerdo na medida em que consumiram menor quantidade de recursos. O OE 5 situa-se no extremo oposto e os OEs 2 e 4 (sobrepostos) estão numa posição intermédia mas mais próximos do OE 1 e OE 2. A correlação entre Orçamento e Recursos Humanos é fortemente positiva (0,99). As figuras IV.X e IV.XI, que representam a relação entre os Recursos Humanos e os TURH emitidos e fiscalizados, são muito semelhantes às figuras IV.XII e IV.XV que, por sua vez, representam a relação dos Recursos Financeiros com os dois outputs. Os organismos melhores posicionados são o OE 1 e o OE 3, seguidos do OE 2 e do OE 4.

A correlação entre TURH emitidos e recursos humanos e financeiros (Figura IV.XII e IV.XIII) é ligeira (+0, 12) no primeiro caso e quase inexistente no segundo (+0,02), o que nos permite deduzir que são variáveis independentes, sendo que o aumento de uma não tem reflexos na outra. Os OEs melhor posicionados são o OE 1, OE 2 e OE 4. A correlação entre TURH emitidos e TURH fiscalizados é fortemente positiva (0,93), o que é facilmente dedutível se tivermos presente que cada organismo fixa uma percentagem de títulos emitidos a ser objecto de fiscalização (Figura IV.XIV). A figura IV.XV mostra que há pouca correlação (+0,18) entre o nº de TURH fiscalizados e o Orçamento. O OE 3 é o melhor posicionado com mais TURH fiscalizados face ao Orçamento. A figura IV.XVI relaciona o número de TURH fiscalizados com os Recursos Humanos, também com correlação ligeira (0,28). As posições relativas são semelhantes às da figura anterior.

Como conclusão do ponto 2.3 (Projeto de aplicação da metodologia DEA às ARHs), consideramos que este software pode ser muito útil na análise da eficiência relativa destes organismos, bem como na indicação de metas e práticas a seguir como forma de melhorar o seu desempenho. A escolha adequada dos indicadores de avaliação é muito importante neste processo e deve ser feita através de consenso entre os avaliadores e avaliados.

CAPITULO III - CALENDARIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PROJECTO

3.1. CALENDARIZAÇÃO E ORÇAMENTO

O terceiro capítulo deste trabalho versa sobre a calendarização e orçamento do projeto, bem como as suas condicionantes positivas e negativas e avaliação geral.

Estima-se que a duração deste projeto decorra de Outubro de 2011 a Junho de 2013 e se divida em três momentos (destacados a vermelho no quadro 3.1): a definição de indicadores comuns a considerar para efeitos de comparabilidade e posterior inserção no software; a entrega da informação relativa aos indicadores definidos enviada pelas ARHs ao DPP e a sua análise para efeitos de análise crítica e análise comparada.

A reunião de preparação do ciclo de gestão de 2012 deverá ter lugar antes do final do mês de Outubro de 2011, para que os organismos tenham tempo de terminar a elaboração do QUAR 2012 (que deve ser entregue até 30 de Novembro), integrar no QUAR os objetivos e indicadores comuns definidos entre as ARHs e alinhar os seus sistemas de controlo interno e monitorização em conformidade. Esta reunião conta habitualmente com a presença dos dirigentes de topo das ARHs (Presidentes ou Vice-Presidentes) e de um(a) técnico(a) responsável pela elaboração do QUAR. Conforme referido no ponto 2.3.2.1, a reunião inicial, após o início de funções das ARHs, que decorreu em Outubro de 2008, definiu as áreas principais a considerar para efeitos de comparabilidade, a saber: planeamento de instrumentos de gestão de recursos hídricos (Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas- PGBH); emissão de títulos de utilização de recursos hídricos (TURH); e fiscalização de TURH. Nesta reunião chegou-se a acordo relativamente aos objetivos a considerar mas não quanto a indicadores que permitissem quantificar a medição dos objetivos, o que, na prática, inviabilizou a análise comparada do ciclo de gestão de 2009.

Na reunião de Outubro de 2009, foram propostos pelo DPP indicadores comuns que foram aceites (quase na totalidade) pelas ARHs. Houve duas ARHs que indicaram a impossibilidade de medição de dois indicadores devido ao facto de uma delas recorrer a outsourcing e não dispor dos dados de tempo e recursos humanos usados pela empresa contratada; e outra das ARHs não ter ainda o respetivo sistema de informação alinhado com esses indicadores, o que impossibilitou a construção de indicadores com relação com anos anteriores, por ex. "Aumento de X% face ao ano anterior". No entanto, foi possível comparar os resultados da maioria dos indicadores, apesar de não serem consideradas as diferenças de recursos humanos e financeiros ou população e área abrangida por cada ARH. A análise foi realizada apenas em termos da quantidade de TURH emitidos e fiscalizados e do grau de execução dos Planos de Gestão das Bacias Hidrográficas (PGBH), sem olhar aos recursos disponíveis para tal, o que não permitiu, à semelhança do ano anterior, uma comparabilidade fundamentada. No ciclo de

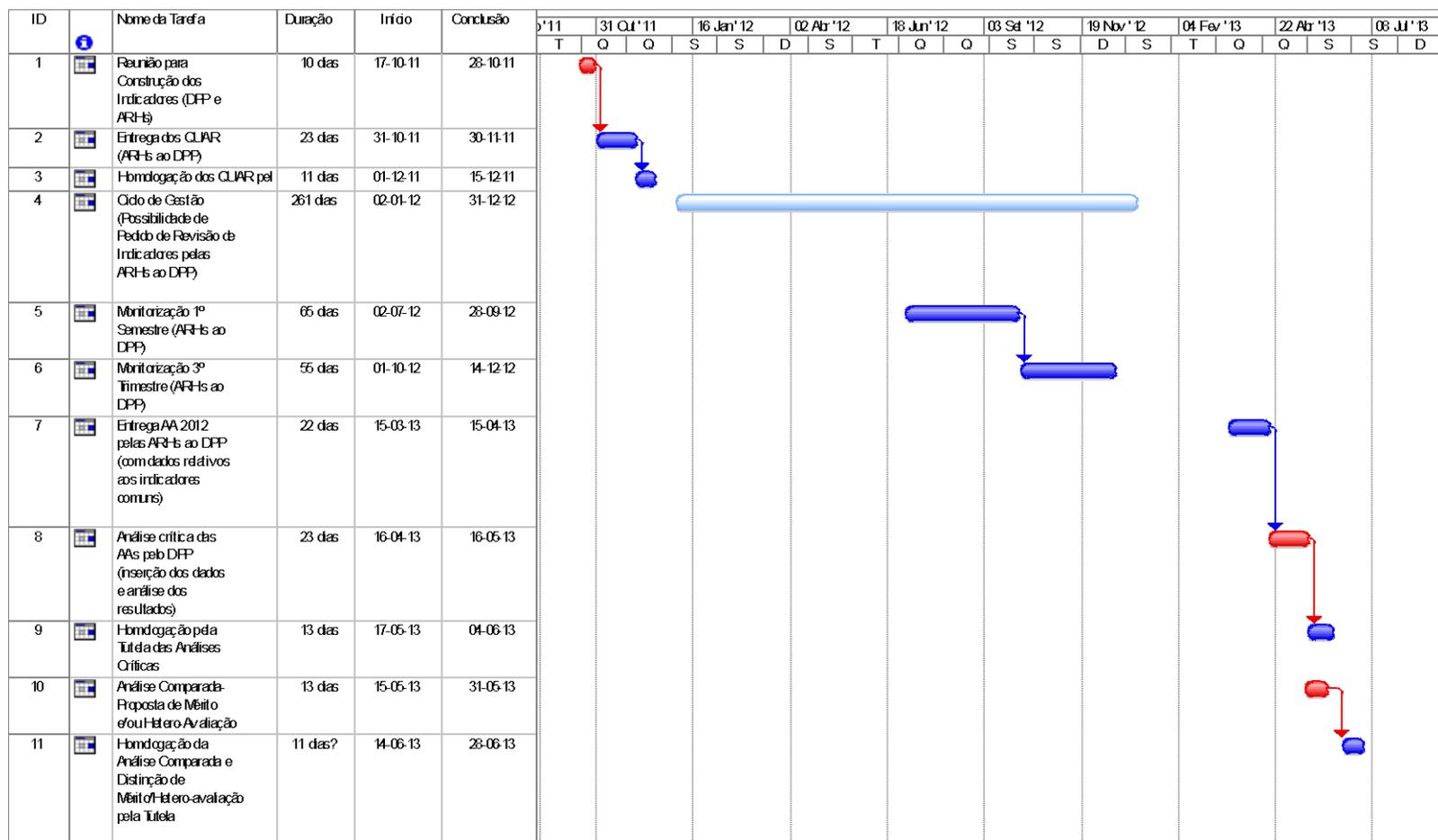
2011 foram adotados os mesmos indicadores do ciclo de 2010, no sentido de permitir a construção de um histórico.

Para o ciclo de 2012 propomos a utilização de dois indicadores já usados nos dois ciclos anteriores: o número de títulos emitidos e fiscalizados, sendo estes analisados pelo software em conjunto com os recursos humanos e financeiros de cada ARH, o que permite a quantificação do esforço de cada organismo proporcionalmente aos recursos de que dispõe. Futuramente, poderão ser incluídos outros indicadores como a percentagem de execução dos PGBGH (output) e a população e área abrangida por cada ARH (inputs). É da máxima importância que os indicadores reúnam o consenso de todos para evitar que, ao longo do ano, sejam feitos pedidos de revisão relativamente a estes indicadores, voltando a inviabilizar a comparabilidade. A colaboração dos organismos é essencial na medida em que estes terão que alinhar os seus sistemas de monitorização internos de forma a medir a informação pretendida. Não há indicação na Lei nº 66-B/2007 de que sejam outras entidades (GPEARIs ou Inspeções-gerais) a realizar esta tarefa, na medida em que o objetivo é a gestão autónoma dos organismos e igualmente porque implicaria grande volume de recursos.

O segundo momento deste projeto, a entrega dos resultados dos indicadores comuns através do Relatórios de Atividades e Auto-Avaliação das ARHs para o ciclo de 2012, terá lugar até 15 de Abril de 2013, segundo o artigo 31º nº 1 da Lei nº 66-B/2007. Seguir-se-á a inserção desses resultados no software DEA e respetiva análise por um(a) técnico(a) do DPP. Desta análise resultará um elenco dos cinco organismos em termos de produtividade, que será considerado na sua análise crítica (individual) bem como na análise comparada (coletiva) dos organismos do Ministério. Na análise individual, em que é feita a validação pelo DPP da menção de avaliação proposta pelo organismo (Insuficiente, Satisfatório ou Bom), será referida a apresentação de dados comparativos relativamente aos outros OEs e a sua posição relativa nesse contexto, sem que seja atribuída uma classificação aos organismos. Na análise comparada, designadamente no critério 3C da matriz de excelência do CCAS (ver Anexo 2- notas explicativas dos critérios da matriz de excelência CCAS) considera “a existência de informação sobre a evolução positiva das Unidades Homogéneas¹⁵”, bem como a sua referência no Relatório de Auto-Avaliação (AA) e nos objetivos de Qualidade do QUAR; isto é, recebem a pontuação máxima as unidades que referirem indicadores comparativos na sua AA, demonstrando uma evolução positiva significativa e, para além disso, se estes constarem como objetivos ou indicadores de qualidade no seu QUAR.

¹⁵ No presente trabalho, com o intuito de traduzir a linguagem técnica em linguagem corrente facilmente apreensível pelo leitor, tem sido usada a expressão Organismos Equivalentes (OEs) para designar estes organismos (Unidades Homogéneas).

Quadro 3.1- Calendarização do projeto de aplicação do Software DEA às ARHs (Outubro 2011 a Junho 2013)¹⁶



¹⁶ Quadro construído pela autora do presente trabalho a partir do software Microsoft Project.

Relativamente aos custos da utilização do software DEA, é de referir que o valor da licença é 36 euros¹⁷ por utilizador, possibilitando esta analisar até 75 unidades produtivas em simultâneo, o que, no caso das cinco ARHs, não é necessário, mas abre caminho para a possibilidade de comparação de mais organismos (por exemplo os vinte organismos do MAOT) no caso de ser possível construir indicadores que viabilizem uma análise dessa dimensão. Como custos adicionais, poderemos considerar formação para a (s) pessoa (s) responsável (eis) por coordenar a construção de indicadores em conjunto com os organismos, inserir os dados e analisar os resultados, comunicando-os e extraindo conclusões práticas. Estimamos que, no caso das ARHs, uma pessoa seria o suficiente.

3.2. AVALIAÇÃO DO PROJECTO

3.2.1- Resposta às questões de partida

Face ao objectivo do presente trabalho, a saber, a verificação da aplicabilidade do Método “Data Envelopment Analysis” (DEA) como metodologia de comparabilidade de desempenho de serviços públicos às Administrações das Regiões Hidrográficas (ARHs), podemos concluir que é possível:

1. Através da identificação de variáveis comuns, ordenar as unidades numa ótica de eficiência relativa (ver página 59, Quadro 2.6- Resultados Gerais);
2. Comparar as unidades entre si, cruzando as variáveis consideradas de diversas formas e obter o cálculo da correlação entre elas;
3. Identificar, dentro do grupo, a unidade mais capaz de poder ajudar outra unidade ineficiente em termos de práticas de gestão;
4. Ultrapassar a questão da subjectividade da atribuição de ponderações às variáveis seleccionadas, na medida em que o software selecciona as mais favoráveis para o organismo em causa;
5. Identificar o potencial de melhoria do grupo em cada variável.

É importante salientar que a introdução de valores fictícios foi feita com o objectivo de distinguir as diversas unidades claramente. No caso da existência de valores aproximados, a ordenação das unidades poder-se-á tornar mais difícil e menos clara. Apesar disso, consideramos que este método pode ser muito útil na avaliação de desempenho de serviços públicos e, em geral, na prossecução dos fins estabelecidos na Lei 66-B/2007 relativamente ao SIADAP 1.

¹⁷ Valor disponível em <http://www.dea-analysis.com/buy/index.html> em 01.09.2011.

3.2.2. Condicionantes esperadas

Como condicionantes esperadas, consideraremos primeiramente as que resultam do software em si e das suas limitações conhecidas e, posteriormente, as que podemos antever no caso específico da aplicação do software aos organismos escolhidos no contexto do projecto proposto. Como condicionantes negativas do software em si, segundo Fonseca (2008), há a referir que o DEA:

- abrange exclusivamente inputs e outputs, excluindo-se, assim, os outcomes, ou seja, os efeitos da atividade das unidades produtivas¹⁸ (UPs) sobre a economia e a sociedade, e não considerando se o emprego criado é de curta ou longa duração. Pretende-se exclusivamente avaliar a eficiência das UPs em transformar inputs em outputs;
- mede a eficiência relativa, por contraposição a uma eficiência absoluta, medida por um máximo teórico que as UPs teriam de alcançar. Neste sentido, a eficiência relativa é sempre medida em percentagem do desempenho da UP mais eficiente, a qual define a fronteira da eficiência, mesmo que esta registe uma eficiência que se possa considerar em termos absolutos como baixa;
- neste método não é possível incluir fatores exógenos (como, por exemplo as alterações na procura dos serviços em questão, neste caso a emissão de títulos de utilização de recursos hídricos), ficando a distância à fronteira a dever-se apenas à ineficiência. Como consequência, os resultados podem ser muito sensíveis aos outliers e à seleção das variáveis (Moreira, 2008).

Como condicionantes positivas do software, há a referir o seguinte:

- o DEA consegue utilizar indicadores de input e de output de diversos tipos e em unidades de medida diferentes (euros, número de funcionários ou número de bens produzidos), o que não é possível através de métodos estatísticos clássicos. Para além disso, na medida em que é um método não paramétrico, não é limitado pelo tipo e relação dos dados usados. Os inputs e outputs podem ser qualquer coisa, incluindo medidas qualitativas como a qualidade do serviço medida através de um questionário aos utentes/clientes;
- as ponderações calculadas pela aplicação para cada UP são as consideradas como mais favoráveis para aquela unidade produtiva em particular. Esta é uma das características distintivas do DEA que introduz a objetividade necessária, não existente na atribuição arbitrária de ponderações (Emrouznejad Ali e Victor Podinovski, 2004);
- outros métodos de avaliação e comparabilidade de desempenho, como o método Disposal Hull ou Stochastic Frontier Analysis (SFA), são igualmente aplicados para os mesmos fins. No

¹⁸ Fonseca (2008) designa os organismos comparados como “Unidades Produtivas” (UPs), sendo que na Lei 66-B/2007 são designadas como “Unidades Homogéneas” (UHs) e, para efeitos do presente trabalho, são referidas como “Organismos Equivalentes” (OEs).

entanto, vários autores, nomeadamente, Moreira (2008:131) refere que o DEA, em termos de metodologia “apresenta resultados mais robustos” e que “na avaliação do desempenho de unidades do sector público, o método DEA é muitas vezes preferido, porque parece ajustar-se bem às características particulares do seu processo produtivo”.

Relativamente às condicionantes que podemos antever no caso específico da aplicação do software às ARHs no contexto atual da avaliação de serviços em Portugal, podemos destacar, como fatores desfavoráveis:

- a dificuldade em chegar a acordo quanto a indicadores comuns; mesmo após três anos de utilização dos mesmos objetivos e dois anos de utilização dos mesmos indicadores, poderão surgir ainda objeções de algumas ARHs, especialmente as que têm menor orçamento, relativamente aos indicadores a usar. Os argumentos mais comuns são a falta de orçamento e pessoal para construir e manter sistemas de informação que lhes permitam monitorizar os indicadores comuns;
- a apresentação de resultados numericamente muito próximos ou de dimensão muito reduzida que não permitam visualizar claramente os organismos no mapa gerado pelo software DEA;
- o facto de os OEs considerados serem cinco, o que não permite a aplicação da regra de existir um número de organismos que seja pelo menos três vezes superior ao somatório dos inputs e outputs utilizados, na medida em que há dois inputs e dois outputs (o que implicaria, segundo a regra referida, considerar 12 organismos). Esta regra seria aplicada como forma de contornar a tendência de aumento da eficiência relativa face ao rácio entre o número das variáveis de input e output e o número de organismos considerados.

Como fatores favoráveis da aplicação deste software a este projeto específico, destaca-se a necessidade de poucos recursos para a implementação do projeto, tanto em meios financeiros (36 euros) como humanos (1 pessoa para negociar os indicadores, inserir os dados e analisar os resultados).

3.2.3. Efeitos esperados

Como resultados a curto prazo da aplicação deste projeto, antevemos:

- uma maior proximidade e melhor comunicação com as ARHs, tornando mais célere os respetivos processos de Auto-Avaliação e entrega atempada de Relatórios de Monitorização, bem como a rotinização dos prazos e tarefas do processo de avaliação em geral;
- a possibilidade de elaboração de uma “verdadeira” análise comparativa entre estes organismos com competências e estrutura semelhantes, embora com diferentes orçamentos e áreas populacionais abrangidas; este facto permitirá o cumprimento pleno do artigo 16º da Lei 66-B/2007;

- a dotação do DPP, restantes GPEARIs e outros organismos avaliadores (como algumas das Secretarias- Gerais) de um instrumento aplicável ao processo de avaliação de organismos equivalentes, podendo abrir caminho (através da construção de indicadores adequados) para a sua aplicação a todos os organismos de cada Ministério, sejam estes equivalentes em termos de competências e estrutura ou não, o que permitiria a elaboração de uma análise comparada global mais sustentada e fiável.

A médio prazo, antecipamos que a aplicação com sucesso deste projeto poderá contribuir para a aprendizagem e evolução organizacional, tanto do DPP enquanto organismo avaliador, como das ARHs enquanto organismos avaliados. Estas últimas terão metas específicas a alcançar e uma unidade de referência com quem poderão confrontar práticas de gestão, incorporando as que melhor se adaptarem à sua realidade organizacional, o que gerará maior concorrência entre estes organismos, e resultará, em última análise, em ganhos de eficiência. Mais importante ainda, poderá criar rotinas de procura de eficiência e auto-monitorização, estimulando a atenção e criatividade dos gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente contexto de incerteza económica, o Estado e a Administração Pública têm tentado, conforme é descrito no primeiro capítulo, adaptar-se à conjuntura, à filosofia política e aos atores dominantes do momento. A gestão com base em objectivos e evidências de resultados, a par com a monitorização, revisão dos objetivos e publicitação dos resultados tem sido levada a cabo como demonstração pública de ética, profissionalismo e transparência na actividade da Administração e também como forma de responsabilização do Governo pelos resultados do programa político e compromisso com os eleitores (Mozzicafreddo, 2002).

A avaliação de desempenho surgiu como parte das tentativas de reforma da administração com o objetivo de responder às exigências de transparência e eficiência por parte dos cidadãos. Enquanto processo recente na Administração Pública, a avaliação de desempenho está ainda numa fase de experimentação e debate relativamente aos métodos e técnicas a utilizar em cada caso específico, aos riscos implicados por estes e à melhor forma de os enquadrar.

No âmbito da avaliação, destacamos a Lei 66-B/2007, que introduziu o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa na sua forma atual, aplicado às organizações, aos dirigentes e funcionários, e, em particular, o instrumento de avaliação que instituiu para as organizações: o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). O QUAR corresponde a um quadro referencial sobre a razão de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de ação (objetivos estratégicos), da aferição da sua concretização (objetivos operacionais e indicadores) e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão, incluindo instrumentos referidos nas teorias de gestão por objectivos, em particular o Ciclo de Deming e o Balanced Scorecard. É constituído por objetivos estratégicos e operacionais, sendo estes últimos agrupados em três critérios obrigatórios: Eficácia, Eficiência e Qualidade. Estes objectivos poderão ser objecto de um pedido de revisão e devem ser monitorizados ao longo do ciclo de gestão, no fim do qual serão avaliados pela entidade responsável de cada Ministério, em regra, os Gabinetes de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

A avaliação do final do ciclo de gestão é constituída por dois momentos: a análise crítica (individual), ou validação da proposta de menção de avaliação feita pelos organismos através do Relatório de Actividades e Auto-Avaliação; e, em segundo lugar, a análise comparada (coletiva) que visa elencar todos os organismos de cada Ministério por ordem de classificação atribuída através da Matriz de Apuramento de Desempenho Excelente, sendo esta elaborada pelo Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços.

No segundo momento, a análise comparada (em que é atribuída uma pontuação e feita uma ordenação dos organismos), são considerados onze critérios definidos pelo CCAS com

base na Lei 66-B/2007 (ver Figura 2.3), a saber: 1) a análise da produtividade; 2) a análise custo-eficácia; 3) histórico com evolução positiva face a anos anteriores ou face aos organismos equivalentes (caso se aplique); 4) comparação com padrões nacionais e internacionais (benchmarking); 5) superação global dos parâmetros de avaliação; 6) análise de desvios; 7) contributo para as políticas públicas; 8) satisfação dos utilizadores e 9) colaboradores; 10) sistema de controlo interno e 11) planeamento e estratégia. Devido ao facto de a Lei acima referida ter sido aplicada somente há três ciclos de gestão e constituir uma matéria controversa e sensível, há ainda poucos instrumentos que ajudem as entidades avaliadoras a utilizar, com propriedade, estes critérios. Cada entidade avaliadora se tem socorrido dos instrumentos possíveis, não existindo directrizes adicionais por parte do CCAS sobre a forma de medir, de forma precisa, os critérios referidos.

O critério de comparabilidade entre os OEs, determinado pelo artigo 16º da Lei 66-B/2007, não tem sido aplicado na medida em que, por um lado, não foi proposto nenhum instrumento ou técnica para o efeito pelo CCAS e, por outro, porque, no caso do MAOT, embora se tenha conseguido chegar a consenso relativamente a indicadores de comparabilidade, estes são considerados de forma isolada, sem consideração dos recursos humanos ou financeiros usados para o efeito, o que não constitui, no nosso entender, uma comparação baseada em critérios fiáveis e objectivos. Desta forma, dentro do critério nº 3C da Matriz de Apuramento de Excelência de Desempenho dos Serviços: “Histórico com evolução positiva face a anos anteriores ou face aos organismos equivalentes”, propomos a aplicação da metodologia Data Envelopment Analysis (DEA), já aplicada, em Portugal, aos centros de emprego (Fonseca, 2008), CTT (Vaz, 2008), hospitais-empresa (Moreira, 2008) e a uma amostra de escolas secundárias portuguesas (Azevedo et al. 2007), entre outros.

No presente trabalho propomos a aplicação do software DEA às Administrações das Regiões Hidrográficas, Institutos Públicos, pertencentes, portanto, à Administração Indireta do Estado, cuja missão se centra na protecção das componentes ambientais das águas e na valorização dos recursos hídricos nas Regiões Hidrográficas respectivas, prestando importantes serviços aos cidadãos como sejam a manutenção das arribas ou o licenciamento da utilização da água de domínio público.

Esta metodologia permite elencar serviços equivalentes em função da sua avaliação de desempenho, sendo esta uma conjugação da análise do cumprimento dos objectivos com os recursos utilizados na prossecução desses objectivos. A análise fornecida pelo DEA vai para além da avaliação da eficiência, possibilitando a fundamentação da tomada de medidas nos domínios da eficiência de mercado e de determinação de potencial de desempenho de cada organismo pois torna possível perspetivar os vários caminhos possíveis a escolher. Abre caminho para a realização de estudos complementares que permitam, conhecer os temas e

tomar decisões cada vez mais consentâneas e bem-sucedidas (Vaz, 1998), estimulando a criatividade dos gestores e a aprendizagem colectiva das organizações. Nesta medida, parece-nos útil que os organismos avaliadores disponham deste instrumento que lhes permite, com base em critérios fidedignos e mensuráveis, avaliar o desempenho dos Organismos Equivalentes e elaborar a lista de ordenação que traduza a sua eficiência relativa, o que é possível através desta metodologia, como se pode observar no Quadro 2.6- Resultados Gerais (ver página 59).

Segundo Vaz (1998), “em ambiente incerto de concorrência acrescida e global, as organizações públicas ou privadas, para garantirem a eficiência de cada uma das unidades e por esta via vantagens relativas, deverão estar munidas de instrumentos analíticos que lhes possibilitem o diagnóstico correto, e que, de forma simples e objetiva apontem alguns caminhos ou metas com vista a melhorar a performance e a sua posição competitiva.” Corroborando a opinião deste autor, consideramos que este projeto vai de encontro à procura de eficiência almejada pela filosofia de gestão New Public Management, estimulando o desempenho organizacional e a troca de práticas de gestão entre organismos. Da mesma forma, consideramos igualmente que este projeto está alinhado com a filosofia New Public Service, na medida em que procura dotar o processo de avaliação de serviços na AP de instrumentos fiáveis e objetivos que contribuam para a sua maior clareza, sustentabilidade e democraticidade. Estamos, no entanto, conscientes de que a avaliação deve ser contextualizada e se deve apoiar em diferentes tipos de informação, tanto quantitativos como qualitativos, no sentido de averiguar a sua coerência e de minimizar os riscos metodológicos envolvidos na sua produção e utilização.

Como propostas de trabalho futuras no âmbito deste tema, destacamos a aplicação do software DEA às Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional, enquanto grupo de organismos equivalentes do MAOT bem como a construção de indicadores comuns transversais (para além do já existente relativo à formação¹⁹) para a globalidade dos organismos do MAOT, que permita igualmente a aplicação do DEA.

¹⁹ A Resolução do Conselho de Ministros n.º89/2010 (Diário da República, 1.ª série, N.º223, de 17 de Novembro), determina que a proposta de QUAR referente ao ano 2011 (bem como 2012 e 2013) deverá incluir objetivo(s) quantificado(s) de formação, como por exemplo: “Nº de colaboradores envolvidos em ações de formação / Nº total de colaboradores do Serviço) * 100”, sendo que tal Objetivo (e Indicador) deverá, também, manter-se em 2012 e 2013 e a meta deverá ser “progressiva/cumulativa”, atingindo, necessariamente, 100% no ano de 2013.

BIBLIOGRAFIA

- Alves, Andrea Moraes e Macedo, Marcelo Hernandez (1997), "Reforma administrativa: o caso do Reino Unido "Revista do Serviço Público/Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: ENAP, Ano 48, Número 3, Set-Dez, 1997 (página 63 a), documento digital disponível em: http://www.fortium.com.br/blog/material/Ref_Adm_UK_NovaZelandia_Australia_Rev_Serv_Pub_48.1997.pdf.
- Behn, Robert D. (1999), "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management Journal* 1(2): p. 131-164. Stanford, Connecticut. Estados Unidos.
- Bilhim, João (1998), "Metodologia e técnicas de Avaliação" em Instituto Nacional de Administração (ed.), *A avaliação na Administração Pública- Acta Geral do 1º Encontro INA*, INA, Lisboa.
- Bouckaert, Geert (1998), "Medição e gestão da performance no contexto de Avaliação do sector público" em Instituto Nacional de Administração (org.s.), *A avaliação na Administração Pública- Acta Geral do 1º Encontro INA*, INA, Lisboa.
- Bouckaert, Geert e Christopher Pollitt (2004), *Public Management Reform: a comparative Analysis*, Oxford University Press 2ª Ed.
- Bovaird, Tony e L. Gaster, E. Löffler e K. Russell (2002), *Civil service Reform: Evaluation Case Studies*, Londres, Cabinet Office.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69.
- Bovaird, Tony e Ken Russell (2007), "Civil Service Reform in the UK, 1999-2005: Revolutionary failure or evolutionary success?", *Public Administration*, Londres, 85 (2), pp. 301-328, Blackwell Publishing Ltd.
- Buchanan, James e Gordon Tullock (1962), *The Calculus Of Consent: Logical Foundations Of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- Bumgarner, John e Chad B. Newswander (2009), "The irony of NPM : the inevitable extension of the role of the american state", *The American Review of Public Administration*, 39 (2) pp. 189-208.
- Charnes, A., Cooper, W. W., e Rhodes, E., (1978), "Measuring the efficiency of decision making units", *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, No. 6, pp. 429-444.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E.Sharpe, Capítulos 2 e 3, pp. 25 a 63.
- Emrouznejad Ali e Victor Podinovski (2004), *Data Envelopment Analysis and Performance Management*, Warwick print, Coventry, Reino Unido, documento digital disponível em: <http://www.deazone.com/books/index.htm>.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), " Towards the Good Society, Once Again?" em Gosta Esping-Andersen et al. (orgs.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, pp. 1-26.
- Ferraz, David (2008), *A Selecção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração, Contributo para a definição de uma política integrada*, , Dissertação de Mestrado em administração e Políticas Públicas, Lisboa: ISCTE, documento digital disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/1379>

- Flora, Peter e Jens Albert (1990), "Modernization, democratization and the Development of Welfare States in Western Europe" em Peter Flora e Arnold Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Jersey, Transaction Publishers, pp. 37 a 80.
- Fonseca, João Carlos (2009), *Auditoria de Gestão e Desempenho- Materiais de apoio ao Diploma de Especialização em Inspeção, Auditoria, Avaliação e Fiscalização*, INA, Lisboa.
- Fonseca, João Carlos (2008), "Framework de avaliação do desempenho de unidades produtoras homogéneas: uma aplicação do Data Envelopment Analysis ao SIADAP 1", comunicação apresentada no 6º Congresso Nacional na AP sobre "Os Grandes Passos da Reforma", organizado pelo INA e realizado a 29 e 30 de Outubro de 2008, Lisboa.
- Fukuyama, Francis (2006), *A construção dos Estados*, Lisboa, Gradiva.
- Gameiro, Manuel (1998), "A Avaliação na Administração Pública: actores e papéis", em Instituto Nacional de Administração (ed.), *A avaliação na Administração Pública- Acta Geral do Iº Encontro INA*, INA, Lisboa.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 69:4.
- Gomes, João A. S., (2003) "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade", em Juan Mozzicafreddo; João Salis Gomes e, João S. Batista (org.s), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, 1ª edição, 1º vol. Oeiras, Celta Editores.
- Hobbes, Thomas (2004/1651), *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*, R. Tuck reed. 2004, Cambridge University Press.
- Hood, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of de the 1980's" em A. G. Barker, James Perry and Theo Toonen (orgs.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*,. Indiana University Press, pp. 269-287.
- Kaplan, Robert S. e David P. Norton (1992), "The balanced scorecard: measures that drive performance", *Harvard Business Review*, 70 (1), pp. 71-79.
- Kickert, Walter J.M, (2005), "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe- A Historical Institutional Analysis of France, Germany and Italy", *Public Management Review*, 4, vol. 7, pp 537-563.
- Konig, Klaus (1989), *Multi-Level Governance, A Long-Term Perspection Study, From Crisis to Sustainable Growth*, Capítulo 1: "Governance in Globalisation", World Bank, Sub-Saharan Africa.
- Kooiman, Jan (ed.), (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interaction*, London, Sage Publications.
- Kooiman, Jan (2004), "Governar en Gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16 pp. 171-194.
- Leibfried, Stephan e Michael Zurn (2005). "Transformations of the State-Reconfiguring the national constellation", *European Review*, 13, pp. 1-36.
- Lodge, Guy (2006), *Is Whitehall Fit For Purpose? An Analysis of the Capability Reviews*, IPPR - Institute for Public Policy Research. documento digital disponível em:
http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/ls_whitehall_fit_1553.pdf
- Lodge, Guy e Ben Rogers (2006), *Whitehall's Black Box: Accountability and performance in the senior civil service*, IPPR - Institute for Public Policy Research.
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2007), "Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI", comunicação apresentada no 5º Congresso Nacional da Administração Pública, Centro de Congressos de Lisboa, 29 e 30 de Outubro de 2007, Lisboa.
- Majone, Giandomenico (1996), *La communauté européenne: un État regulateur*, Paris, Montchrestien.

- Marion, David E., (1993), "The British Civil Service: a Political Excavation and Review", *Administration & Society*, v.24 (4), Fevereiro 1993, pp..470-486.
- Moreira, Sara, (2008), "Análise da Eficiência dos Hospitais-Empresa:uma Aplicação do Data Envelopment Analysis", *Boletim Económico do Banco de Portugal*, Primavera 2008, pp. 127-150.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, pp 1-27.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em J. Mozzicafreddo e J. Salis Gomes (org.), *Administração e política : Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan et al. (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), "O papel do Estado na Sociedade" em António José Telo, António Martins da Cruz e António Vitorino (coord.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio, instituto da Defesa Nacional.
- Page, Edward C. (1991): *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford: Oxford University Press, documento digital disponível em: <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/reprint/45/4/708>
- Peters, Guy. (2001), "*De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*", Oeiras, Celta Editores.
- Pollitt, Cristopher (1993), *Managerialism and Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Cristopher (1998), "Papéis alternativos para a avaliação no processo de reforma da gestão pública", em Instituto Nacional de Administração (ed.), *A avaliação na Administração Pública- Acta Geral do Iº Encontro INA*, INA, Lisboa.
- Pollitt, Cristopher (2000), "How do we know how good public services are?", em Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by) (2000), *Governance in the Twenty-first century – Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development.
- Portela, M^a Conceição, Ana Camacho e Joaquim Azevedo (2007), "Análise do valor acrescentado de escolas portuguesas", *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, nº 5, pp. 129-163.
- Potter, J. (1988), "Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?", *Public Administration*, vol. 66, 2.
- Rocha, Oliveira, J.A. (1999), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.
- Rocha, Oliveira, J.A. (2000),"Modelos de Gestão Pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, pp. 6-16.
- Rosenbloom , David (2001), "Competing Concerns", em David Rosenbloom e Robert Kravchuk (org.) , *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, 5ª Edição, McGraw-Hill Companies.
- Russell, Bertrand (1938), *Power: A New Social Analysis*, Londres: George Allen & Unwin.
- Santos, Jorge M. (2007), "Um Novo Algoritmo para Encontrar a Constituição Mais Favorável na Análise de Dados pela Envolvente", *Revista de Ciências da Computação*, Volume II, Ano II, nº2, pp.56.
- Saraiva, Margarida (2003): *Gestão da Qualidade Total - Uma Proposta de Implementação no Ensino Superior Português*, Tese de Doutoramento em Gestão, ISCTE, Lisboa, documento digital disponível em: <http://www.fotim.ac.za/15178545-D2F5-4670-8DA3-1CE80F484CDB/FinalDownload/DownloadId->

ED3BFB4907F5FFAEF3A238BD6FA9BB06/15178545-D2F5-4670-8DA3-1CE80F484CDB/fotim/fotim_conferences/qaconference2006/papers/paper_saraiva.pdf

Stanley, M., 2007, 'How to be a Civil Servant: Civil Service Reform since 1997', Governance and Social Development Resource Centre, documento digital disponível em: <http://www.civilservant.org.uk/csreform.shtml>.

Torres, Maria do Rosário (2009), *Avaliações de Intervenções e Serviços Públicos- materiais de apoio ao Diploma de Especialização em Inspeção, Auditoria, Avaliação e Fiscalização*, INA Lisboa.

United Nations Development Programme (2009), *User's Guide for measuring Public Administration Performance*, UNDP, Oslo.

Vaz, Maurício António (1998), "Aplicação DEA à análise da eficiência das Estações de Correios", em Instituto Nacional de Administração (ed.), *A avaliação na Administração Pública- Acta Geral do Iº Encontro INA*, INA, Lisboa.

Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, (trad. A.M. Henderson e Talcott Parsons), Glencoe, The Free Press.

Wunder, B.(ed): *The Influences of the Napoleonic "Model" of Administration on the Administrative Organization of Other Countries*, IAS-cahier, Bruxelas, 1995.

Legislação e Documentos Oficiais e Administrativos:

Portugal: Administração da Região Hidrográfica do Alentejo, 2008, *Plano de Atividades da ARH Alentejo, I.P. – 2009*, documento digital acedido em 27/03/2011 a partir de:

http://www.arhalentejo.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=177

Portugal: Administração da Região Hidrográfica do Algarve, 2008, *Plano de Atividades da ARH Algarve, I.P. – 2009*, documento digital acedido em 12/03/2011 a partir de:

<http://arhalgarve.pt/site/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=42>

Portugal: Administração da Região Hidrográfica do Centro, 2008, *Plano de Atividades da ARH Centro, I.P. – 2009*, documento digital acedido em 12/03/2011 a partir de:

<http://www.arhcentro.pt/website/LinkClick.aspx?fileticket=sE0SKVs%2bEY4%3d&tabid=258>

Portugal: Administração da Região Hidrográfica do Norte, 2008, *Plano de Atividades da ARH Norte, I.P. – 2009*, documento digital acedido em 12/03/2011 a partir de:

http://arhnorte.pt/ficheiros/plano_de_actividades_ARH_do_Norte_IP_2009.pdf

Portugal: Administração da Região Hidrográfica do Tejo, 2008, *Plano de Atividades da ARH Tejo, I.P. – 2009*, ARH Tejo, 2008, documento digital acedido em 12/03/2011 a partir de:

http://www.arhtejo.pt/15_CRH/Files/0GERAL/PlanoActividades2009.pdf

Portugal : Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (CQRAP), 1993, *"Renovar a Administração, um desafio, uma aposta"*.

Portugal: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2007, *SIADAP 1 - Construção do QUAR – Linhas de Orientação*, documento digital acedido em 05/11/2011 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/construcao-do-quar.-linhas-de-orientacao>

Portugal: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2008, *Matriz de Apuramento de Excelência de Desempenho dos Serviços*, documento digital acedido em 13/11/2010 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/matriz-de-excelencia-dosservicos/view>

Portugal: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2009, *Orientação Técnica do CCAS sobre a Auto-Avaliação dos Serviços*, documento digital acedido em 12/03/2011 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/CCAS-orientacao-tecnica.pdf>

Portugal: Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços, 2010, *Avaliação dos Serviços - Linhas de Orientação Gerais - documento técnico n.º 1/2010*, documento digital acedido em 05/11/2010 a partir de: http://www.dpp.pt/pages/siadap/doc_orientadores/files/Manual_apoio_SIADAP1_2010.pdf.

Portugal: *Constituição da República Portuguesa (Revisão 2005)*, documento digital acedido em 10/11/2010 a partir de: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Portugal/SistemaPolitico/Constituicao/Pages/default.aspx>.

Portugal: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, 2009, *Aplicação do SIADAP 1 no MAOT- Guião de Monitorização e Auto-Avaliação - Documento de Trabalho Nº 6/2009*, documento digital acedido em 10/11/2010 a partir de: http://www.dpp.pt/pages/siadap/doc_orientadores/files/SIADAP1_Guiao_Actualizacao.pdf.

Portugal: Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, 2009, *Comunicado de Imprensa do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças - Serviços e organismos da Administração Central do Estado avaliados pela primeira vez (2008)*, documento digital acedido em 01/11/2010 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/distincao-de-merito-2008>

Portugal: Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças, 2010, *Comunicado de Imprensa do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças - Serviços e organismos da Administração Central do Estado (2009)*, documento digital acedido em 05/11/2010 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/distincao-de-merito-2009>.

Portugal: Lei nº 66B/2007 de 28 de Dezembro.

Portugal: Lei nº 12A/2008 de 27 de Fevereiro.

Portugal: Secção Especializada de Avaliação do Sistema de Controlo Interno (SEAV- SCI), 2009, *Glossário de Conceitos de Avaliação e Gestão*, documento digital acedido em 06/12/2010 a partir de: <http://www.ccas.min-financas.pt/documentacao/Glossario-seav.pdf>

Websites consultados:

<http://www.arhalentejo.pt/> acedido em 21/03/2011

<http://arhalgarve.pt/site/index.php> acedido em 29/03/2011

<http://arhnorte.pt/> acedido em 21/03/2011

<http://www.arhtejo.pt/> acedido em 15/03/2011

<http://www.arhcentro.pt/website/> acedido em 15/03/2011

<http://www.caf.dgaep.gov.pt/> acedido em 21/03/2011

<http://www.dea-analysis.com/> acedido em 05/04/2011

<http://www.deazone.com/tutorial/index.htm>, acedido em 04/04/2011

<http://www.civilservant.org.uk/csreform97to09.shtml> acedido em 05.04.2011

<http://www.deafontier.com/hbchapter1.pdf> acedido em 07/04/2011

<http://www.efqm.org/en/> acedido em 07/04/2011

<http://www.ippr.org/publicationsandreports/publication.asp?id=509>

<http://www.iso.org/> acedido em 21/04/2011 acedido em 07.04.2011

<http://www.mod.uk/defenceinternet/aboutdefence/organisation/keyfactsaboutdefence/whatisaperformancepartnershipagreement.htm> acedido em 10.04.2011

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/green_book.htm acedido em 15.04.2011

<http://xldea.productivity-tools.qarchive.org/> acedido em 21/04/2011

ANEXOS

ANEXO I- Modelo de QUAR

QUADRO DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO - 2008

Ultima actualização: (aaaa/mm/dd)

Ministério: Ministério BBB

Serviço de Apoio Técnico e Administrativo do Ministério BBB (exercício simulado: Responsabilidade da IGF e do GPEARI do MFAP)

MODELO ADAPTADO DA SECRETARIA GERAL DO MINISTÉRIO BBB

Missão: assegurar o apoio técnico especializado e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no Ministério BBB e a prestação de serviços comuns (PSC), desde que não cometidos por lei a outros serviços, designadamente, nos domínios técnico-jurídico e de contencioso, da organização e gestão de recursos, da gestão financeira, acompanhamento e controlo da execução orçamental, da documentação e arquivo e da comunicação e relações públicas, aos órgãos e serviços do Ministério BBB.

Objectivos estratégicos (OE):

OE 1 Promover estudos e conceber indicadores de gestão e de avaliação com vista a uma gestão sustentada;

OE 2 Simplificar e normalizar procedimentos com vista a uma gestão pela qualidade;

OE 3 Investir na Partilha de Serviços Comuns.

Objectivos operacionais	Meta Ano n-1	Meta Ano n	Concretização			Desvios	
			Resultado	Classificação			
				Superou	Atingiu		Não atingiu
EFICÁCIA			101,0%	X			
OB 1	Ponderação de 100%						
Assegurar 100% do Back Office em matéria de RH da DGIE, DGAI e ANSR	Ind 1	(n.º de processos transferidos para a SG no ano n/n.º de processos transferidos no ano n-1)*	50%	100%	100%	X	0%
	Peso	100 85%				100%	
	Ind 2	(n.º de processos de RH informatizados no ano n/n.º de processos de RH informatizados no ano n-1)* 100	20%	45%	48%	X	7%
Peso	15%				107%		
EFICIÊNCIA			128%	X			
OB 2	Ponderação de 100%						
Reduzir os tempos médios de resposta em 5 dias	Ind 3	DUTMR (Dia útil de tempo médio de resposta) a entidades externas ao MAI no ano n/ DUTMR (Dia útil de tempo médio de resposta) a entidades externas ao MAI no ano n-1	23	18	13	X	28%
	Peso	100%				128%	
	QUALIDADE			120%	X		
OB 3	Ponderação de 100%						
Elevar em 5% o grau de especialização em serviços partilhados	Ind 4	[(n.º de erros no processamento de serviços no ano n/n.º de processos totais de gestão partilhada no ano n)/ (n.º de erros no processamento de serviços no ano n-1/n.º de processos totais de gestão partilhada no ano n-1)]*100	20%	15%	12%	X	20%
	Peso	100%				120%	
	Objectivo 3			120%	X		20%

Justificação para os desvios ...

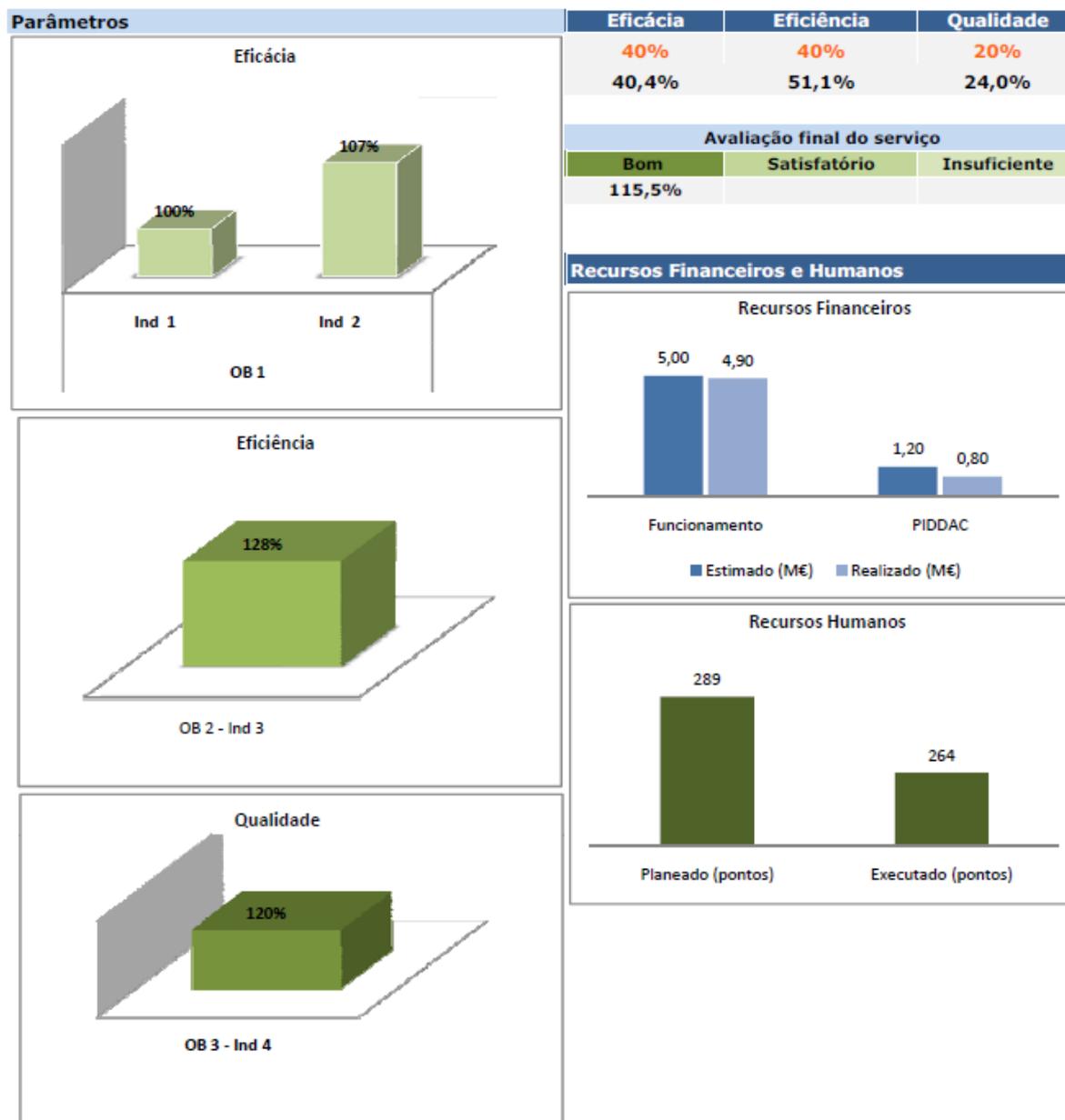
Explicação da fórmula utilizada

O cálculo da classificação obtida em cada indicador é obtido de forma distinta entre os indicadores de incremento positivo e os indicadores de incremento negativo. No caso dos indicadores de incremento positivo a classificação obtida é dada pela soma aritmética entre a realização plena (100%) e o desvio ocorrido [(Resultado - Meta N)/Meta]. No caso dos indicadores de incremento negativo a classificação obtida é dada pela soma aritmética entre a realização plena (100%) e o desvio ocorrido [(Meta N - Resultado)/Meta].

O resultado obtido em cada parâmetro é apurado por uma média ponderada da classificação obtida em cada um dos indicadores que concorrem para esse parâmetro, utilizando como ponderadores o peso de cada um dos indicadores conjugado com o peso do objectivo que incorporam.

Meios disponíveis

Recursos Humanos	Pontuação	Planeados	Executados	Desvio
Dirigentes - Direcção superior	20	40	38	-2
Dirigentes - Direcção Intermédia e Chefes de equipa	16	60	55	-5
Técnico Superior	12	80	77	-3
Coordenador Técnico	9	45	40	-5
Assistente Técnico	8	20	15	-5
Encarregado geral operacional	7	15	14	-1
Encarregado operacional	6	5	7	2
Assistente Operacional	5	24	18	-6
TOTAL		289	264	-25
Orçamento (milhares de €)		Estimado	Realizado	Desvio
Funcionamento		5,00	4,90	-0,10
PIDDAC		1,20	0,80	-0,40



Listagem das Fontes de verificação

Objectivo 1	Sistema Informático de Gestão de Processos (SIGP)
Objectivo 2	Sistema Informático de Gestão de Prazos (SIGPR)
Objectivo 3

ANEXO II- Notas explicativas dos critérios da matriz de excelência (CCAS)

A matriz de excelência assenta em 11 critérios, que por sua vez se subdividem em subcritérios. Refira-se, no entanto, que os subcritérios listados de seguida são flexíveis, podendo sofrer adaptações atendendo às especificidades de cada ministério.

A- CRITÉRIOS DE RESULTADOS (1 A 7, PESO 80%)

Critério 1. Análise da “Produtividade”

Comparação do desempenho do serviço e utilização dos recursos humanos (medidos em horas trabalhadas) com o planeado. Pontuação máxima: Desempenho acima do planeado e utilização dos recursos humanos abaixo do planeado em pelo menos 50% e percentagem de indicadores com desvio $\geq 25\%$, inferior ou igual a 25%. Pontuação mínima: Desempenho acima do planeado e utilização dos recursos humanos acima do planeado e percentagem de indicadores com desvio $\geq 25\%$, superior a 75%.

Critério 2. Análise “Custo-Eficácia”

Comparação do desempenho do serviço e utilização dos recursos financeiros com o planeado. Pontuação máxima: Desempenho acima do planeado e execução dos recursos financeiros inferior a 75% do inicialmente planeado. Pontuação mínima: Desempenho acima do planeado e execução dos recursos financeiros excedendo o inicialmente planeado em mais de 20%.

Critério 3. Evolução positiva e significativa nos resultados obtidos pelo serviço em comparação com anos anteriores (aplicar também o critério às Organismos Equivalentes, caso existam). Pondera:

3A. Existência de informação histórica relativa aos indicadores do QUAR, graduada em função do número de indicadores com histórico e da tendência da evolução.

Pontuação máxima: 100% dos indicadores do QUAR dispõe de histórico. Todos apresentam uma evolução positiva dos resultados em comparação com o/o(s) ano(s) anterior(es).

Pontuação mínima: Não existe histórico (pelo menos, informação para o ano imediatamente anterior ou para os dois anos precedentes ao ano em avaliação) em 100% dos indicadores constantes do QUAR.

3B. Existência de informação histórica incluída no relatório de auto-avaliação, para além do QUAR. Pontuação máxima: O relatório contém informação histórica maioritariamente com evolução positiva e significativa sobre os resultados das acções desenvolvidas pelo serviço; é usada na auto-avaliação e está relacionada com os objectivos do QUAR. Pontuação mínima: O relatório não contém informação histórica, ou existindo, não é usada na auto-avaliação para justificar a evolução positiva nos resultados obtidos pelo serviço.

3C. Caso se aplique, existência de informação sobre a evolução positiva das Unidades Homogêneas (UHs)²⁰. Pontuação máxima: O relatório contém informação histórica maioritariamente com evolução positiva e significativa sobre os resultados das acções desenvolvidas pelas OE; é usada na auto-avaliação e foi incluída nos objectivos de qualidade do QUAR. Pontuação mínima: O relatório não contém informação sobre as OE, ou existindo essa informação, não é usada na auto-avaliação para justificar a evolução positiva nos resultados obtidos pelas OE.

Critério 4. Excelência dos resultados obtidos, demonstrada designadamente por comparação com padrões nacionais ou internacionais, tendo em conta igualmente melhorias de eficiência. Pondera:

4A. Resultados de comparações nacionais ou internacionais, devidamente fundamentados, por área de abrangência (a comparação refere-se ao serviço no seu todo, a uma área core ou a uma área de suporte). Pontuação máxima: Os resultados da comparação referem-se ao serviço no seu todo; está entre os melhores; manteve nível de excelência antes atingido. Pontuação mínima: Não apresenta qualquer tipo de comparações.

4B. Existência de prémios e/ou menções de entidades externas destacando a relevância/excelência dos resultados obtidos pelo serviço (área premiada: o serviço no seu todo; iniciativa desenvolvida numa área core ou iniciativa desenvolvida numa área de suporte). Pontuação máxima: Premeia o serviço no seu todo: 1º prémio. Pontuação mínima: Não são mencionados prémios nem menções de entidades externas destacando a relevância/excelência dos resultados obtidos pelo serviço.

4C. Melhorias de eficiência. Pontuação máxima: O indicador que traduz o rácio entre outputs e inputs evoluiu favoravelmente e os inputs ficaram aquém do planeado. O indicador está incluído no QUAR. Pontuação mínima: Os indicadores de eficiência apresentados no QUAR não permitem aferir sobre melhorias de eficiência.

Critério 5. Superação global dos parâmetros de avaliação (Eficácia, Eficiência e Qualidade). Pontuação máxima: Superados todos os parâmetros de avaliação e a percentagem de indicadores com desvio $\geq 25\%$ é inferior a 50%. Pontuação mínima: Os parâmetros de avaliação com maior peso não foram superados.

Critério 6. Análise dos desvios - Percentagem de indicadores do QUAR com desvios, dos resultados em relação às metas, iguais ou superiores a 25%. Pontuação máxima: 0-10%. Pontuação mínima: 91-100%.

²⁰ Estes organismos (UHs) são designados ao longo do presente trabalho como Organismos Equivalentes (OEs)

Critério 7. Impacto na Sociedade (contributo do serviço para a prossecução das políticas públicas) - Pondera a existência no QUAR de indicadores de eficácia e qualidade, directamente relacionados com a missão do serviço, que permitem aferir os efeitos ou as consequências sobre a sociedade ou sobre a população-alvo das acções desenvolvidas pelo serviço. Desta forma, avalia-se a percentagem de indicadores de impacto, de resultado e de realização, dando-se maior importância aos indicadores de impacto e de resultados. Exclui-se deste critério os indicadores de qualidade relacionados com os resultados de inquéritos aos utilizadores e com reclamações sendo estes resultados considerados no critério 8. Pontuação máxima: No QUAR estão incluídos indicadores (de eficácia e qualidade), directamente relacionados com a missão do serviço, maioritariamente de impacto, sendo os restantes de resultados, todos atingidos e/ou superados. Pontuação mínima: Todos os indicadores do QUAR (de eficácia e qualidade), directamente relacionados com a missão do serviço, são indicadores de realização, alguns não atingidos.

B- CRITÉRIOS DE MEIOS (8 A 11, PESO 20%)

Critério 8. Satisfação dos utilizadores. Pondera: Grau de satisfação dos utilizadores aferido através de inquéritos/questionários ou outros instrumentos de auscultação de opinião, avaliando-se a sua existência, abrangência, evolução dos resultados, taxa de respostas e classificação obtida; caso não existam inquéritos/questionários de opinião, analisa-se a existência de auscultação da opinião dos utilizadores através de outros meios como reclamações, aferindo-se as suas fontes, a existência de tipificação de motivos e de uma política de tratamento das reclamações, assim como a evolução dos resultados do indicador de reclamações. Pontuação máxima: Abrangência do inquérito/questionário de satisfação: global; taxa de respostas superior a 50%; classificação obtida igual ou superior a bom ou pelo menos 70% respostas \geq bom; evolução positiva do grau satisfação dos utilizadores/"clientes". Pontuação mínima: Não apresenta resultados de auscultação da opinião dos utilizadores (inquéritos/questionários de opinião, reclamações, etc.).

Critério 9. Satisfação dos colaboradores. Pondera: A auscultação da opinião dos colaboradores através de inquéritos/questionários ou outros instrumentos de medição do grau de satisfação, aferindo-se a evolução do grau de satisfação, a taxa de respostas, a classificação obtida e, caso exista, benchmarking com outros serviços. Pontuação máxima: Taxa de respostas superior a 50%; classificação obtida igual ou superior a bom ou pelo menos 70% respostas \geq bom; evolução positiva do grau satisfação dos colaboradores. Se existir comparação com outros serviços: ocupa lugares cimeiros. Pontuação mínima: Não é feita qualquer referência à auscultação da opinião dos colaboradores.

Critério 10. Processos e sistema de indicadores de desempenho. Pondera:

A avaliação do sistema de controlo interno, através das respostas ao anexo A do modelo de relatório de autoavaliação. Pontuação máxima: Mais de 90% das respostas ao questionário do anexo A do modelo de relatório de auto-avaliação são afirmativas. Pontuação mínima: Entre 0% e 10% (inclusive) das respostas ao questionário do anexo A do modelo de relatório de auto-avaliação são afirmativas.

Critério 11. Planeamento e estratégia. Pondera:

11A. Informação incluída no relatório de auto-avaliação de acordo com n.º 2 do artigo 15.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Pontuação máxima: Respostas afirmativas para todas as alíneas a) a f). Pontuação mínima: Respostas negativas para todas as alíneas a) a f).

11B. Coerência entre o plano (PA) e o relatório de actividades (RA). Pontuação máxima: No RA existe análise analítica da concretização global do PA. Existe comparação entre acções/projectos planeados e realizados, incluindo desvios e grau de concretização por projecto e global. Grau de concretização global do PA > 85%. Pontuação mínima: Não existe PA ou o GPEARl verificou aleatoriamente o PA e concluiu pela ausência de conformidade entre o PA e o RA.

11C. Desvio (em dias úteis) na entrega do relatório de auto-avaliação relativamente à data de entrega estabelecida na lei: 15 de Abril. Pontuação máxima: 0. Pontuação mínima: Mais de 8 dias úteis.

Anexo III- Composição do Conselho Coordenador da Avaliação dos Serviços (CCAS)

Presidência

- Secretário de Estado da Administração Pública, Dr. João Figueiredo.

Membros

- Secretário-Geral (Presidência do Conselho de Ministros);
- Presidente do Conselho Directivo da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (Presidência do Conselho de Ministros);
- Secretário-Geral (Ministério dos Negócios Estrangeiros);
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério das Finanças e da Administração Pública);
- Director-Geral da Administração e do Emprego Público (Ministério das Finanças e da Administração Pública);
- Inspector-Geral de Finanças (Ministério das Finanças e da Administração Pública);
- Secretário-Geral (Ministério da Defesa Nacional);
- Director-Geral da Administração Interna (Ministério da Administração Interna);
- Director-Geral da Política de Justiça (Ministério da Justiça);
- Director-Geral do Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional).
- Director-Geral do Gabinete de Estratégia e Estudos (Ministério da Economia e Inovação);
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento e Políticas (Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas);
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações);
- Director-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento (Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social);
- Alto-Comissário da Saúde (Ministério da Saúde);
- Presidente do Conselho Directivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (Ministério da Saúde);
- Director-Geral do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (Ministério da Educação);
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior);
- Director-Geral do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (Ministério da Cultura).
- Presidente do Conselho Directivo da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (Ministério da Saúde);

Anexo IV- Gráficos resultantes da aplicação do software DEA às ARHs

Figura IV.I - Eficiência Relativa face a uma variável - RH (-0, 88)

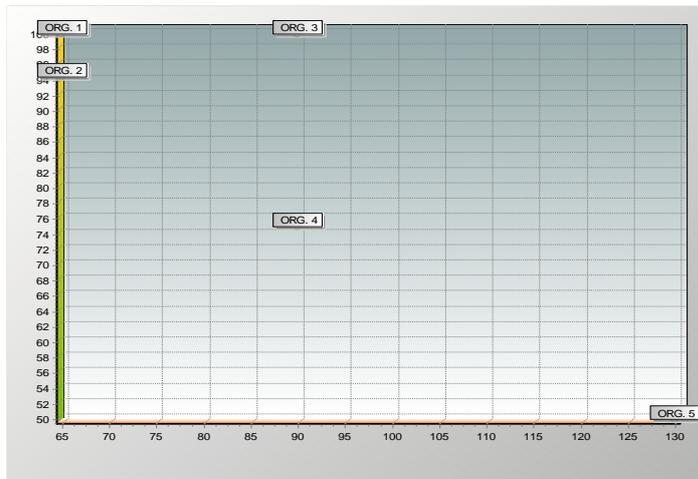


Figura IV.II - Eficiência Relativa face a uma variável - Orçamento (-0.90)

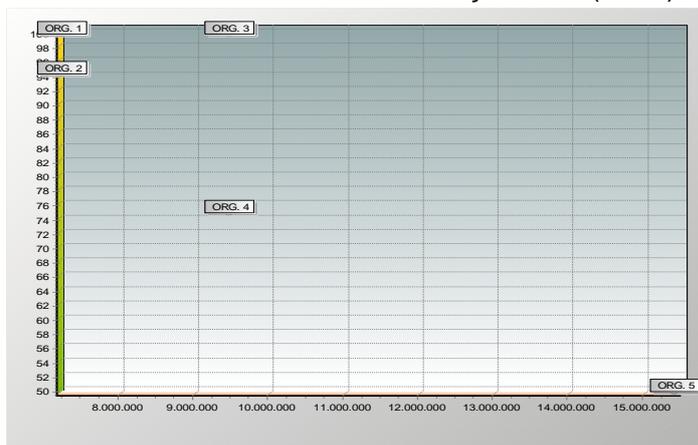


Figura IV.III - Eficiência Relativa face a uma variável - TURH emitidos (+0,35)

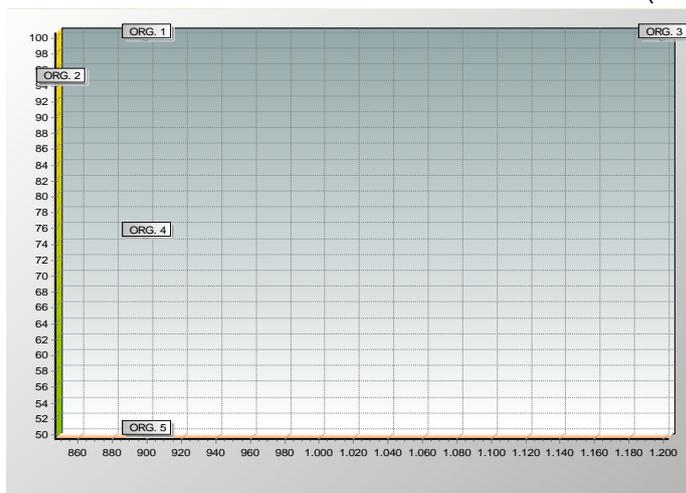


Figura IV.IV - Eficiência Relativa face a uma variável - TURH fiscalizados (+0,16)

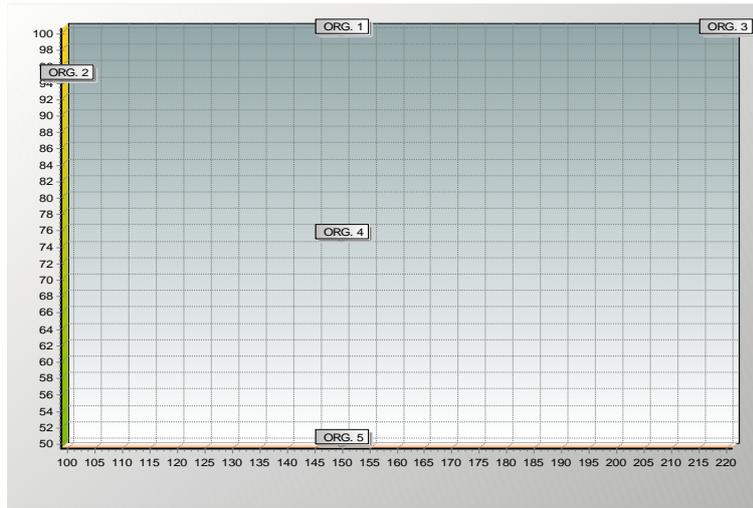


Figura IV.V - Fronteira de Eficiência (2 inputs e 1 output) TURH emitidos

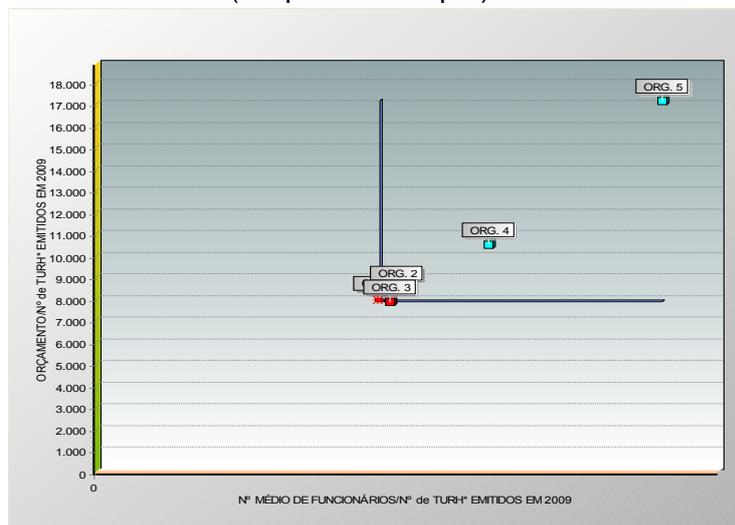


Figura IV.VI - Fronteira de Eficiência (2 inputs e 1 output) TURH fiscalizados

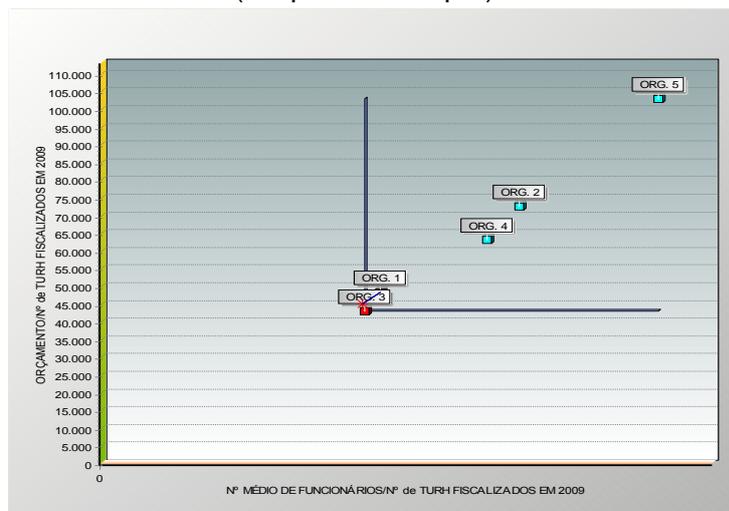


Figura IV.VII - Correlação entre Orçamento e TURH emitidos (+0,02)

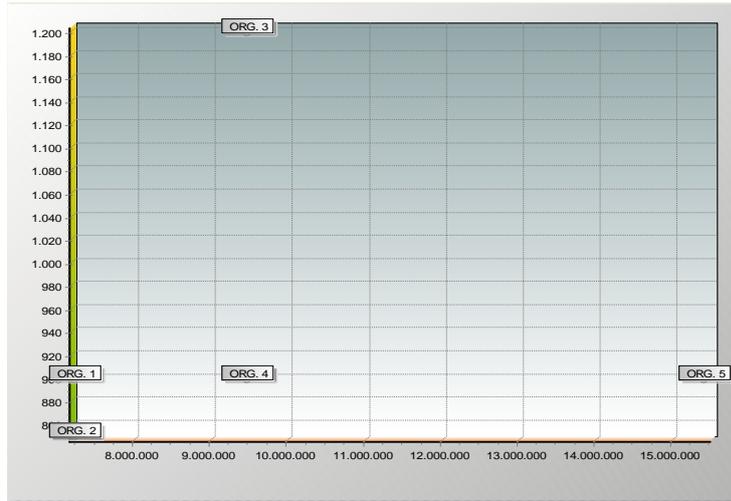


Figura IV.VIII - Correlação entre Orçamento e TURH fiscalizados (+ 0,18)

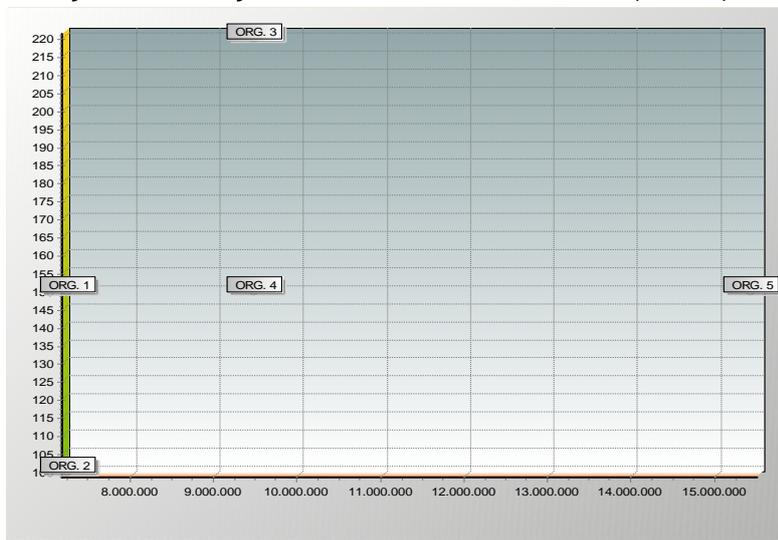


Figura IV.IX - Correlação entre RH e Orçamento (+0,99)

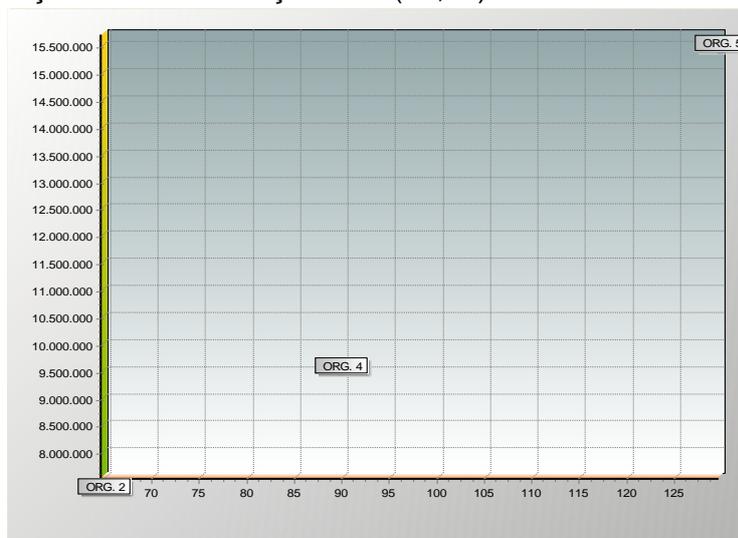


Figura IV.X - Correlação entre RH e TURH emitidos (+ 0,12)

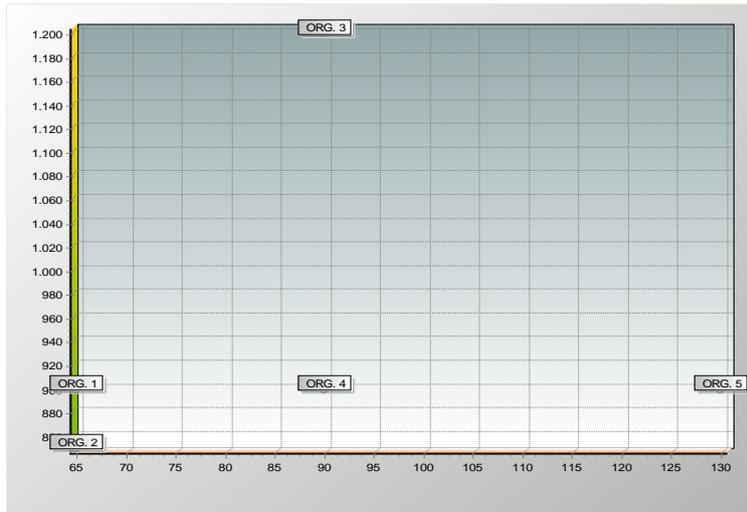


Figura IV.XI - Correlação entre RH e TURH fiscalizados (+ 0,28)

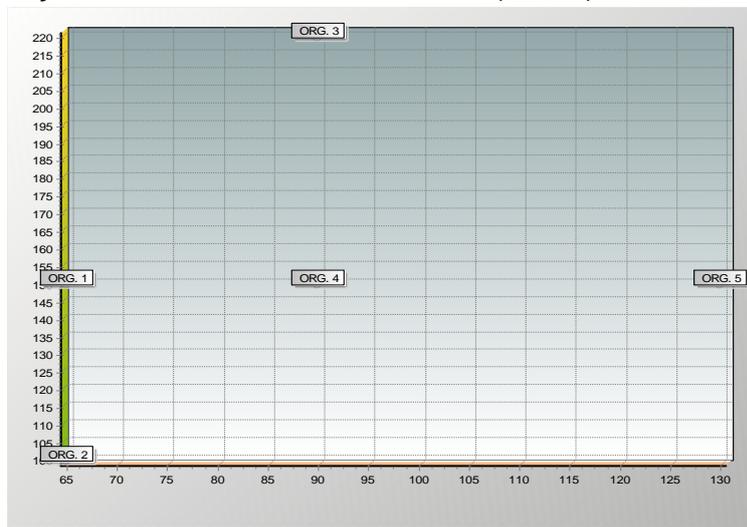


Figura IV.XII - Correlação entre TURH emitidos e orçamento (+ 0,02)

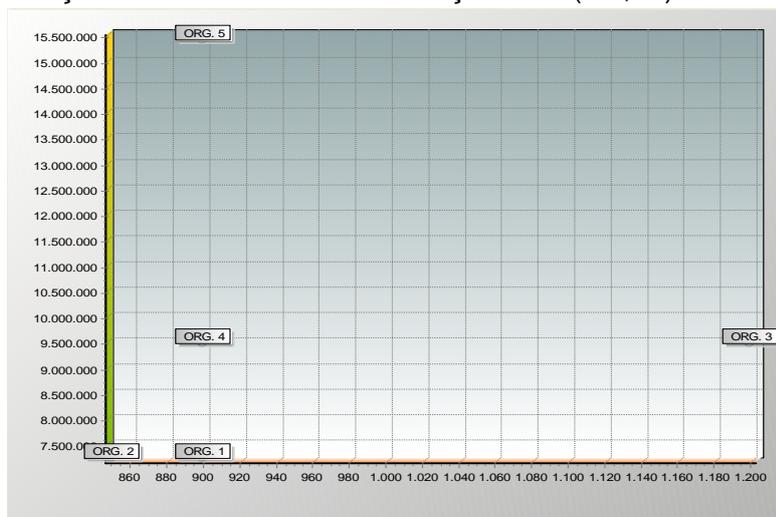


Figura IV.XIII - Correlação entre TURH emitidos e RH (+0,12)

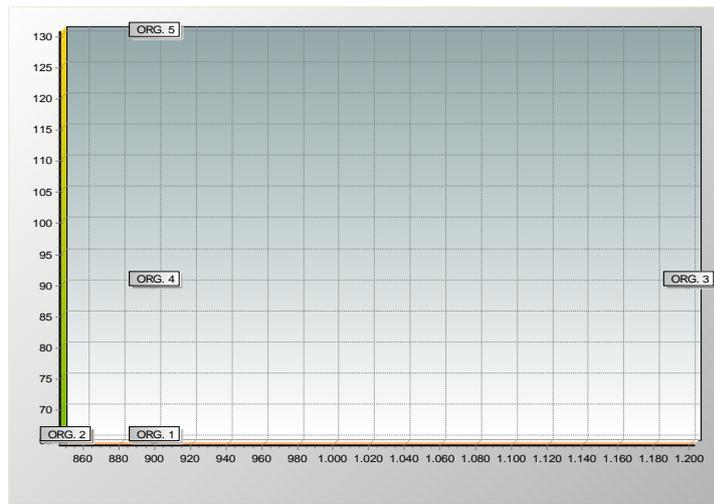


Figura IV.XIV - Correlação entre TURH emitidos e TURH fiscalizados (+0, 93)

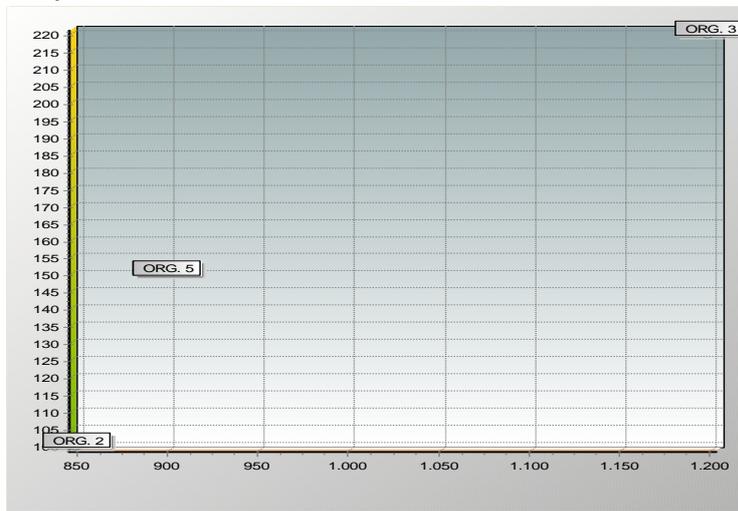


Figura IV.XV - Correlação entre TURH fiscalizados e Orçamento (+0,18)

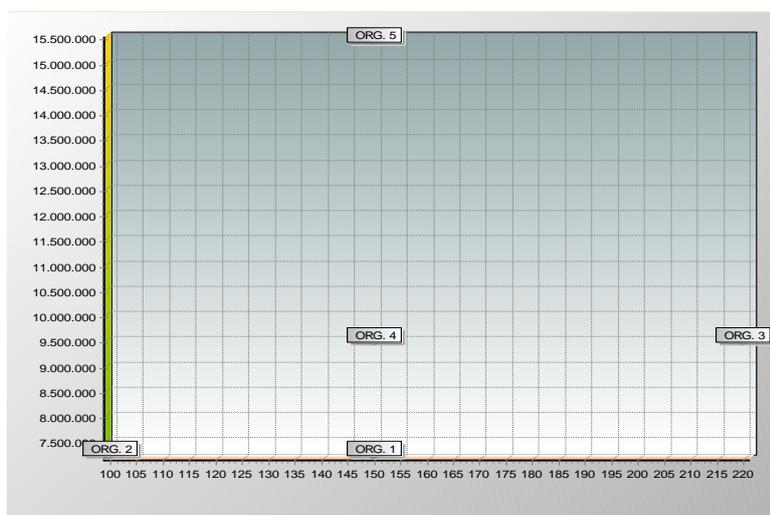


Figura IV.XVI - Correlação entre TURH fiscalizados e RH (+0,28)

