
18ª - V CONGRESSO Nacional de Administração Pública 2 e 3 Novembro Comunicação 2007 - **“AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES E DAS PESSOAS – Concretização ao Nível Municipal”**.

Autores: Dr. Oliveira Dias (Freguesia de Odivelas, Município de Odivelas)

Durante demasiado tempo prevaleceu, em Portugal, a filosofia de uma Administração Pública baseada no princípio, apriorístico, do “ius imperii” ou poder soberano, na relação entre administrado e administração, pelo qual o utente dos serviços públicos se resignava aos ditames da administração.

Reminiscências, certamente, do ideário civilizacional do império romano, que como conquistador de povos, sujeitavam os vencidos à sua lógica civilizacional e administrativa. E estes não tinham outro remédio que não fosse assimilar os padrões civilizacionais daqueles.

Mais recentemente, em termos históricos, a Administração Pública surge fortemente centralizada, em especial com o advento da filosofia napoleónica na qual o Estado, figura recente enquanto conceito, pois surgido apenas no século XIX, enquanto realidade política, a que não é estranha a saga constitucionalista dos sistemas políticos na Europa, impõe-se e consolida-se como uma realidade de facto e de direito.

Assim floresce em Portugal, a partir da implantação da República, uma administração pública, forte, poderosa e onnipotente, face a um cidadão desprotegido, e a quem se impunha subserviência.

Muito ajudou a calamitosa situação do País sub-desenvolvido, com problemas económicos sérios, com os seus parques recursos delapidados, e cuja participação na primeira guerra mundial, com o famoso corpo expedicionário português, que em glória, mas apenas isso, perde 10 % dos seus recursos humanos na batalha de La Lys, em França.

A situação em geral era, então, altamente propícia ao surgimento de uma mão de ferro, centralista e impiedosa, que impôs sacrifícios a todos em nome das Finanças Públicas.

Chegados à revolução dos cravos em Abril de 1974, tem início um processo de transformações e de mudanças de paradigmas.

Até então inexistente, surge na década de oitenta o primeiro “Código do Procedimento Administrativo Gracioso”.

Este instrumento constituía, na prática, um conjunto de meios de defesa do cidadão, e organizações, enquanto administrados, perante a Administração Cúbica, quer a desconcentrada (Estado-administração) quer a descentralizada (Estado-Político), realidade esta nova após a Constituição da República Portuguesa de 1976, com o surgimento de verdadeiras Autarquias Locais, e das Regiões Administrativas.

Com a reforma do Código do Procedimento Administrativo, 10 anos após a sua publicação, introduzem-se alterações tendentes a aperfeiçoar os mecanismos de defesa e transparência na relação entre administração e administrados. A mudança de paradigma de uma administração onipotente para ser servida, mudou para uma administração cuja missão é servir o administrado. Razão pela qual o termo “Gracioso” caiu, pois o serviço prestado ao cidadão deixou de ser uma “graça” concedida pelo poder soberano, para passar a ser a razão de existência tão só servir os administrados.

Assim os administrados passaram a ser protagonistas activos na forma como os serviços públicos são avaliados. O desempenho das organizações e das pessoas que nelas trabalham emerge, pois, naturalmente.

Recente legislação vem impor a mudança de paradigma e agora aí está a “meritocracia” pronta a dar os seus primeiros passos a uma escala generalizada.

Vários são os diplomas que apontam caminhos possíveis, mas destacam-se dois que são incontornáveis: um já velho (o que institui o sistema de qualidade em serviços públicos), e o outro novo e já tão falado (o sistema integrado de avaliação de desempenho nas Autarquias Locais).

A complementaridade destes dois diplomas é óbvia quando observamos de que forma a realidade municipal pode ser objecto de avaliação de desempenho enquanto organizações, importantes na vida dos administrados e fundamentais quando se pensa na expansão territorial da urbanidade, da cidade, dos aglomerados populacionais.

Sabendo então que a Administração Pública, “*lacto sensu*” envolve a administração central, a Regional e a Autárquica, e interessando-nos esta, por motivos óbvios, o que nos propomos é então demonstrar de que forma o escrutínio, ao nível do desempenho municipal, pode ser feito e que bases lhe sub jazem.

1. O Estado Político e o Estado Administração

A avaliação do desempenho das organizações e das pessoas é um binómio nem sempre encarado como tal, e mesmo quando tido como complementar, numa perspectiva de avaliação, durante demasiado tempo foi encarada, a avaliação, como uma ferramenta conducente a ganhos de eficiência e de eficácia apenas no sector privado.

O sector público era considerado uma área que fugia a estas ferramentas, por se considerar mais vocacionadas para as organizações e seus colaboradores, ambos enquanto prestadores de serviços de interesse público ou colectivos, logo não virados para a satisfação de usuários no sentido de que daí adviria uma mais valia sob a forma de lucro.

Assim só as organizações apostadas em lucrar financeiramente com a sua inserção no mercado teriam interesse em se socorrer de metodologias de avaliação, quer de organizações quer de pessoas.

A dialéctica civilizacional impôs, rapidamente, em termos históricos, ao sector público a necessidade de se actualizar com as melhores práticas oriundas do privado.

Isso deveu-se genericamente, entre outras coisas, ao facto de cada vez mais os actores privilegiados do sector público serem oriundos do privado. O acesso destes aos patamares de Poder Público é feito através de sufrágios universais, que colocam ao alcance de todos, letrados ou não letrados, o Poder Público. Decorre pois do sistema democrático, no qual se reveem pelo menos os Países evoluídos do século XXI.

Algumas confusões doutrinárias grassam por esse País fora, com a agravante de muitas delas terem origem no legislador.

Aquela que mais nos interessa aqui é a amiúde confusão feita quando se trata de falar do Estado, nas suas várias acepções, e que por uma questão de economia temporal e material, aqui reduzimos apenas a duas : a *lacto sensu*, e a *stricto sensu*.

É vulgar, talvez em demasiada, associar a Administração Autárquica – O Poder Local – ao Estado em sentido amplo, e que aqui associamos ao Estado Político.

O **Estado Político** é aquele em que a Nação se acha organizada, sob a forma Republicana, e com um sistema assente nos ideais democráticos, sobre o território do País.

Já o **Estado Administração** é uma parcela do Estado Político, sendo esta parcela tripartida, em que a palavra *Estado* se esbate, para realçar apenas a palavra Administração. Vulgarmente chama-se-lhe **Sector Público** ou **Administração Pública**.

Ora a Administração Pública divide-se em: Administração Central, com os seus Ministérios, e organismos directa ou indirectamente a ele ligados; Administração Regional, com as suas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores; Administração Autárquica,

consubstanciada nos Municípios e Freguesias de todo o País (incluindo as autarquias das Regiões Autónomas).

Claramente quando se fala em avaliação de desempenho das organizações e das pessoas, se está a referir àquelas que se contém no domínio da Administração Pública.

Não que ao Estado Político não seja possível aplicar ferramentas ou metodologias de avaliação, mas porque a especial condição que lhes subjaz o impede.

Na realidade os decisores políticos são avaliados em escrutínio secreto e universal, composto pelo sufrágio eleitoral.

Daí que quando se fala em avaliação, ao nível que aqui pretendemos falar – o Autárquico – tenha de haver algumas cautelas, pois nos Municípios e nas Freguesias, acima dos dirigentes temos os decisores políticos a quem não se aplicam as ferramentas de avaliação utilizadas para os demais seus subordinados.

O que pode é existir um fio condutor pelo qual se permita “alinhar” as metodologias e as ferramentas adequadas para o efeito. Delas falaremos adiante.

2. Planeamento e Avaliação para quê ?

A necessidade de planear as intervenções dos vários actores da administração municipal é óbvia – atendendo a que os recursos são escassos a racionalização da sua afectação à realização de projectos ou obras é imprescindível.

A avaliação, quer de organizações, quer de pessoas, mostra-se fundamental, pois é por aqui que se aferem os desvios ao planeamento, e consequentemente se implementam as acções correctivas que se impuserem nas situações concretas.

Só assim é possível não desperdiçar recursos, seja qual for a sua natureza, obtendo-se o máximo efeito com o custo mínimo.

De resto isto até nem é nenhuma novidade, afinal e no caso de Portugal basta olhar para a nossa história e encontramos múltiplos exemplos de grande acções levadas a efeito, mas escoradas em fortes níveis de planeamento e de desempenho.

Os descobrimentos são disso paradigmáticos. A epopeia que levou Portugal e os Portugueses à dimensão planetária foi antecedida de um rigoroso planeamento promovido pelo governador da ordem de Cristo – o Infante D. Henrique.

Todo o processo de concretização dos descobrimentos portugueses foi naturalmente objecto de avaliação permanente, por parte dos seus mentores.

Recorde-se que a insuficiente prestação de Pedro Alvares Cabral, que perdeu mais de metade da frota a caminho do Brasil, mereceu a desaprovação dos seus pares, em particular de Vasco da Gama, tendo como consequência o nunca mais ter sido chamado a servir o Rei de Portugal.

Portanto a necessidade de Planeamento e a consequente avaliação de organizações e pessoas, em Portugal, é secular. O que é novo é a forma de concretizar essa avaliação, porque novas metodologias existem novas ferramentas foram criadas.

3. As Especificidades das Autarquias

As Autarquias Portuguesas são como todos conhecem: as Regiões Administrativas, nível ainda não implementado, gerando pois uma inconstitucionalidade por omissão, os Municípios, e as Freguesias.

Quer os Municípios quer as Freguesias são entidades de carácter municipal, e esse carácter é conferido pelos seguintes requisitos: Possuem autonomia administrativa, órgãos eleitos por sufrágio universal, território e população, relações vicinais, atribuições e competências próprias. Isto basta para definir um ente municipal.

Os municípios são, em número, bem menos que as freguesias, (308 para 4.270). E nesta matéria de avaliação há vantagens com economias de escala, porém e dada a autonomia que todos, sem excepção têm, não é possível agrupar entidades para esse efeito.

No entanto diríamos que, tirando o caso de algumas freguesias urbanas, é ao nível dos municípios que a avaliação de organizações e pessoas se torna mais curial.

Ao contrário de organizações privadas os Municípios são constituídos por um território e população que é partilhado com outras entidades públicas, quer da administração central quer da administração local.

Na verdade no território municipal se inclui o território da freguesia, o que significa que ambas as autarquias são muitas vezes concorrentes entre si, e o potencial avaliador do desempenho dessas instituições – a população – pode ficar confuso sobre a quem imputar prestações menos eficazes. Isto no que concerne à administração local.

A administração central também intervém no mesmo território municipal através da sua administração directa e indirecta. Só que neste caso isso acontece pela razão da dupla condição que o mesmo território tem : o território que compõe o Município é exactamente o mesmo que compõe o Concelho. Este é então o território onde a administração central

intervêm (por exemplo através das repartições de finanças, registos prediais, conservatórias, polícias, tribunais, etc.).

Obviamente tudo isto concorre para aumentar o grau de dificuldade na avaliação das organizações (instituições) cujas competências muitas vezes se confundem e contribuem para um deficiente e errado juízo de valor formulado pela população a quem essas instituições servem.

Por outro lado e por força do princípio da legalidade que expressamente obriga a administração a actuar neste ou naquele sentido, à luz das leis e regulamentos aplicáveis nem sempre a satisfação de uma necessidade de um cidadão é compaginável com aquilo que a instituição está obrigada a fazer.

Um bom exemplo disso é um cidadão requerer uma licença que viole um instrumento de ordenamento do território – Plano Director Municipal – sendo certo que esta sua pretensão não pode ser atendida pelos decisores municipais. Ora este cidadão tenderá a fazer uma apreciação negativa relativa ao desempenho do seu município, e até dos funcionários respectivos.

Isto no que concerne aos constrangimentos relativos à avaliação das organizações (municípios).

Quanto à avaliação das pessoas há a considerar que os decisores municipais, definidores das grandes linhas de orientação, não são abrangidos pelos esquemas de avaliação aplicáveis aos funcionários, sendo certo que da sua deficiente actuação pode resultar danos nos seus subordinados.

Nos pequenos municípios podem ainda advir constrangimentos pelo facto de decisores políticos actuarem ao nível operacional, afectando os desempenhos das pessoas de forma significativa.

Por outro lado as soluções preconizadas no seguimento de diagnósticos de avaliação às pessoas, e que aconselhem a remoção de determinado colaborador da função que exerce e afectá-lo a uma outra mais adequada, esbarra com obstáculos próprios do regime de mobilidade de pessoal.

É o caso de uma chefia que se não enquadre na dinâmica de determinada divisão, mas que a sua remoção do lugar implique uma indemnização igual à remuneração global que lhe faltaria usufruir até ao final da comissão de serviço.

Tudo isto são constrangimentos que no sector privado não se verificam, pois ninguém imagina um gestor a não poder mudar uma chefia, se esta, não corresponde ao que lhe é exigido.

Por outro lado o esquema de recompensas para quem atinge objectivos e até os ultrapassa é altamente mitigado, no sector público, mesmo se se fizer apelo à imaginação, ao contrário do sector privado, que tem total liberdade para criar os incentivos mais adequados para premiar o mérito.

Portanto especiais cuidados há a reter quando pensamos na avaliação de organizações e de pessoas nos Municípios, pois não é possível de todo passar para aqui tudo quanto se tem como melhor prática do privado.

4. O Advento da Avaliação

Não se pretendendo dar aqui largo enfoque aos diplomas legislativos enquadradores desta temática, e antes mesmo de falarmos no Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Local (SIADAL), observemos como se chega a esta necessidade de avaliar, organizações e pessoas.

Temos para nós que tudo começa com a transposição de sistemas de gestão passíveis de certificação pela família normativa internacional – ISO 9000 – do sector privado para o sector público.

Na realidade aos poucos, o sector público, foi vendo instituições diversas a abraçar o desiderato da qualidade, fosse para usufruir das mais valias intrínsecas que advém destes sistemas organizacionais, fosse simplesmente para ostentar o diploma de certificação, o certo é que as organizações que implementaram os seus sistemas de gestão de acordo com aquele referencial, viram-se na contingência de, entre muitas outras coisas, medir e comensurar os seus dados para tratá-los e aferi-los em função de objectivos bem definidos, bem concretos.

Por outro lado a componente formativa a que obrigam estes sistemas levaram ao envolvimento dos respectivos recursos humanos em acções de formação concretas também, com a componente avaliativa respectiva, em regra de carácter sumativo.

Mas não só, também os sistemas de auto-avaliação enquanto ferramentas muito utilizadas no sector privado, em especial a EFQM, levou ao surgimento da CAF, ferramenta de auto-avaliação dirigido às administrações públicas da união europeia, e implementadas em diversos serviços da administração pública portuguesa, conduziam também à necessidade de monitorizar e medir desempenhos de pessoas e organizações.

Foi-se, assim, instalando pedagogicamente a necessidade e sobretudo a vantagem de se medir para melhorar. Isto passou a ser um valor de grande valia.

Daí até se chegar à conclusão que o sistema em vigor de classificação de pessoal, com reflexos na evolução profissional dos funcionários públicos, era absolutamente obsoleto e acima de tudo ineficaz, foi um passo.

É assim que chegamos ao momento actual em que a administração pública em geral, e em especial a administração municipal, se vê a “braços” com o diploma que impõe a avaliação de desempenho numa base mais partilhada, mais completa e até mais justa, porque visa premiar a meritocracia.

Por outro lado o SIADAL serve para avaliar o desempenho das organizações, embora de forma indirecta, e o desempenho individual, este de forma directa.

Aparentemente o SIADAL e a ISO9000, não terão nada a ver um com o outro, e a administração municipal neste contexto, parece não fazer muito sentido.

Propomo-nos, precisamente demonstrar o contrário, até porque algumas coisas são já feitas embora não encaradas de forma sistémica.

5. A Cascata Municipal – da Estratégia à Operação

A. É sabido que, ao nível municipal, e atendendo às especificidades, já percorridas, tudo tem início numa campanha eleitoral, onde vários candidatos a decisores municipais, procuram por todos os meios, designadamente através da propaganda, passar a sua mensagem.

Esta mensagem, plural ou singular, está por via de regra vertida num **Manifesto Eleitoral**.

Serão tão mais próximos do público alvo aqueles que são elaborados precedidos de uma sondagem, onde se procura aferir quais as necessidades e ou preocupações do universo votante.

Seja como for quem ganhar as eleições está, por princípio “vinculado” ao seu programa, manifesto, intenção de acção, e será, também em princípio, avaliado pelo grau de concretização, ou não, desse manifesto público, afinal o compromisso do candidato.

B. Num momento ulterior, após o acto eleitoral, e encontrada a composição da nova administração municipal, o manifesto eleitoral deixa de o ser para se converter em **Orientações Estratégicas** da administração municipal.

Será portanto o farol que indicará o caminho a seguir para o próximo passo do planeamento, entenda-se – o Plano de Actividades e respectivo Orçamento.

Porém neste nível existe já a necessidade de proceder a ajustamentos, caso a composição dos órgãos da nova administração municipal seja plural, e sobretudo se não estiver assegurada uma maioria unicolor, caos em que se terão de fazer acordos de gestão de modo a viabilizar a administração municipal.

Por vezes os manifestos eleitorais iniciais dos acordantes são simplesmente canibalizados, e desvirtuados, tornando difícil explicar ao eleitorado porque razão não se cumpriu esta ou aquela promessa.

Pode também acontecer que as condições encontradas na instituição sejam de tal forma inesperadas, que obriguem a redireccionar prioridades.

Seja como for o que importa reter é a característica destas Orientações Estratégicas não serem exactamente aquilo que eram os manifestos eleitorais.

C. No nível seguinte desta cascata encontramos a formulação das ferramentas que orientarão os trabalhos do Município.

Aqui pode entrar já uma estrutura sistémica oriunda da ISO9001, referimo-nos à Política da Qualidade. Esta deverá estar estruturada, como sabemos, em pelo menos 6 pressupostos, a saber: Missão, Visão, Princípios, Objectivos gerais, Objectivos específicos e finalmente Compromissos.

Cada um deles tem um dado papel, e uma dada base onde se consolida, o nível estratégico, o tático e o operacional.

D. O Nível Estratégico dos decisores políticos

Aqui á que definir a Missão, do município, a Visão da sua nova administração municipal, e os princípios por que se pautará durante os 4 anos do mandato.

A Missão está desde logo definida na sede Constitucional onde o nº 2 do artigo 235º fixa como sendo a *prossecução de interesses próprios da população* e concretizando, acrescentaremos *de São Vicente*.

A Visão é dada pelo manifesto eleitoral, refinada posteriormente pelas orientações estratégicas obtidas a partir dos acordos gerados, caso seja o caso.

Os Princípios são fornecidos, desde logo também pela sede Constitucional. Designadamente no seu artigo 109 (participação directa e activa dos cidadãos, igualdade, não discriminação, etc), artigo 237º, nº 1 (descentralização administrativa do Estado, operando-se esta unicamente do Estado para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais). Também

podem ser encontrados no Código do Procedimento Administrativo, e demais legislação que enquadra a actividade da administração pública em geral.

E. O Nível Tático dos decisores políticos

Avançando na construção, daquilo que na ISO9001 designaríamos por Política da Qualidade, temos agora os Objectivos:

Gerais encontram-se nas Macro-estruturas dos Serviços Municipais, e são verdadeiros guias para os colaboradores municipais, razão por que deve ser sempre actualizada em cada nova administração municipal.

Os **Específicos** serão vertidos nos documentos previsionais e provisionais do município. Aqui priorizam-se as actividades a desenvolver.

F. O Nível Operacional dos Dirigentes municipais.

É aqui que se passa verdadeiramente à acção, aqui a peça fundamental, a rodadenta que faz mover todas as outras em sincronia são os:

Compromissos baseados em metas a atingir, definidas pelos dirigentes, de acordo com as orientações dos políticos. As metas podem, e devem, ser desdobradas em programas sectoriais e estes devem ser agrupados em acções a desenvolver. O nível de detalhe é decidido por quem tem responsabilidade de actuação em autonomia, normalmente advém de delegação de poderes, quer nos dirigentes por parte dos políticos quer nos subordinados desses mesmos dirigentes.

G. Conclusão

No que concerne à construção do instrumento que guiará o Município rumo a uma administração que prima pela eficácia temos o quadro completo, e verifique-se que só a partir do nível Tático, parte final, é que verdadeiramente as escolhas têm de ser ponderadas e equacionadas com um grau de pormenor maior. Até aí tudo já existe nas sedes respectivas, é só segui-las. Portanto nada de novo, apenas sistematizado.

Mas isto é verdadeiro para a instituição, para o Município. Para os colaboradores entra um outro instrumento o já célebre SIADAL.

O Sistema de Avaliação de Desempenho implica que os serviços municipais tenham objectivos fixados, por forma a medir até que ponto estes estão a produzir eficácia.

Nada de pior existe do que um serviço cuja existência é sentida como pertinente, mas o resultado dele saído não sirva quem a ele forçosamente tem de se dirigir.

E esta é a questão decisiva – se no sector privado um cliente insatisfeito pode, para além de reclamar, escolher outro fornecedor do mesmo serviço – no sector público essa faculdade de opção não existe. Se um cidadão precisa de construir uma casa no terreno que possui, pois a licença de construção terá obrigatoriamente de a pedir no respectivo Município. Logo o nível de exigência do cidadão para com o município sobre exponencialmente, e este tem de conseguir estar à altura.

A eficácia dos serviços municipais está assim debaixo do olho do escrutínio impiedoso dos seus destinatários finais.

Quanto aos colaboradores desses serviços, e aqui já estamos no campo da eficiência, entra então o SIADAL.

Este diploma revoga o obsoleto diploma da classificação de serviço, e impõe regras específicas para se proceder à avaliação. Não querendo entrar em pormenores, que embora importantes, são para o presente texto despiciendos, importa abordar, ainda que ao de leve, a fixação da objectivos, os indicadores e o índice dos mesmos.

Tenha-se presente que para fixar objectivos ao colaborador eles têm de ser consentâneo, com a missão da respectiva unidade orgânica (que nos é dada pela macro-estrutura dos serviços municipais).

O objectivo tem de ser comensurável, para poder ser objecto de medição, e tem de se conter dentro do “fazível” para poder ser realizável. Pode sempre acontecer que um objectivo seja mal fixado, pelas partes, caos em que nada impede de o reformular.

Se o objectivo não é encontrado consensualmente, então ficará comprometida a eficiência do mesmo.

A medição do objectivo passa pela identificação de um indicador, e pela fixação de um índice desse indicador. Só então se estará em condições de proceder à medição por monitorização.

Um exemplo prático do que se acaba de dizer:

A União Europeia de modo a atingir níveis adequados de eficiência das economias de cada estado membro, em especial após a introdução do euro, fixou como objectivo a estabilidade orçamental de cada membro. Como indicador de uma estabilidade orçamental traduzida num pacto identificou-se o produto interno bruto (PIB). E como índice desse indicador fixou-se 3%. Assim:

Objectivo – Pacto de Estabilidade Orçamental;

Indicador – Produto Interno Bruto

Índice – 3%

Este sistema – o SIADAL – pode pois, para além da premiação da meritocracia, induzir a melhorias de desempenho dos serviços, face à metodologia que introduz na vida dos municípios.

A identificação de disfuncionalidades será também mais fácil, pois o sistema ao identificar não conformidades ao nível do desempenho individual, pode actuar imediatamente com acções correctivas e fomentar, desta forma, o incremento de níveis de produtividade que se traduzirão por substanciais ganhos de eficácia.

A não conformidade ocorrerá sempre que o desempenho fique aquém do objectivo definido. Se o desempenho se postar para além do objectivo definido então entramos no domínio da melhoria contínua.

Mais uma vez se vê que a avaliação do desempenho – SIADAL – anda de mãos dadas com as boas práticas do referencial ISO9001.

FIM
