

Avaliação do desempenho da administração local na Europa: uma análise comparativa das experiências de Portugal, Grã-Bretanha, França, Suécia e Alemanha

Duarte Manuel Forjaz Pacheco Trigueiros*

I. Introdução

Desde há muito que os governos e a máquina administrativa do estado têm procurado desenvolver indicadores para avaliar o desempenho da administração pública; mas foi durante as décadas de 1960 e 1970 que a avaliação do desempenho administrativo mais se expandiu.¹ O movimento conhecido como Nova Gestão Pública (*New Public Management*, NPM) reavivou a avaliação do desempenho, primeiro nos países escandinavos e depois no resto da Europa, dando-lhe um cariz económico e acrescentando-lhe um novo fim, a modernização da administração pública.

Este artigo discute medidas tomadas para avaliar o desempenho das administrações locais em diferentes países Europeus e resultados obtidos. São comparados o caso Português com os da Alemanha, França, Grã-Bretanha e Suécia, países que ilustram diferentes caminhos para implementar

* Professor visitante na Universidade de Macau e research fellow da ADETTI-University Institute of Lisbon. O artigo usa a metodologia seguida por Wollmann, H. (2008) *Reformen in Kommunalpolitik und verwaltung*, England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag; e por Kuhlmann, S. (2010) *Performance Measurements in European Local Governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany*, *International Review of Administrative Sciences*, 76(2): 331–345. Ao estender a análise ao caso de Portugal, o autor procurou preservar a metodologia e motivações originais.

¹ Ver Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press; e também Wollmann, H. (ed.) (2003) *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham / Northampton: Elgar. Outros textos de interesse são: Bouckaert, G. e Halligan, J. (2008) *Managing Performance, International Comparisons*. New York: Routledge; De Lancer, J.P. (2009) *Performance-Based Management Systems Effective Implementation and Maintenance*. Boca Raton: Taylor & Francis; Pollitt, C. (2006) *Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1): 25-44.

a avaliação do desempenho. A base conceptual do artigo é apresentada na parte II; segue-se a análise separada por país (partes III a VII) e a análise comparativa (parte VIII).

II. Definição dos conceitos usados na comparação entre países

Avaliar o desempenho é quantificar e registar ações administrativas usando indicadores e rácios. Quando tais rácios e indicadores são depois usados para melhorar a ação político-administrativa, fala-se de gestão do desempenho. A avaliação do desempenho é pois a autoavaliação da administração pública com o fim de controlar as ações institucionais e os respetivos resultados, analisando e interpretando racionalmente esses resultados e comparando-os com os de outras organizações (comparação de desempenho, *benchmarking*). A literatura sobre a avaliação do desempenho na administração pública usa a “visão sistémica” que considera os serviços administrativos como tendo três partes: as entradas (*input*), o processo e as saídas (*output*). A cada uma destas partes corresponde uma família de indicadores de desempenho:

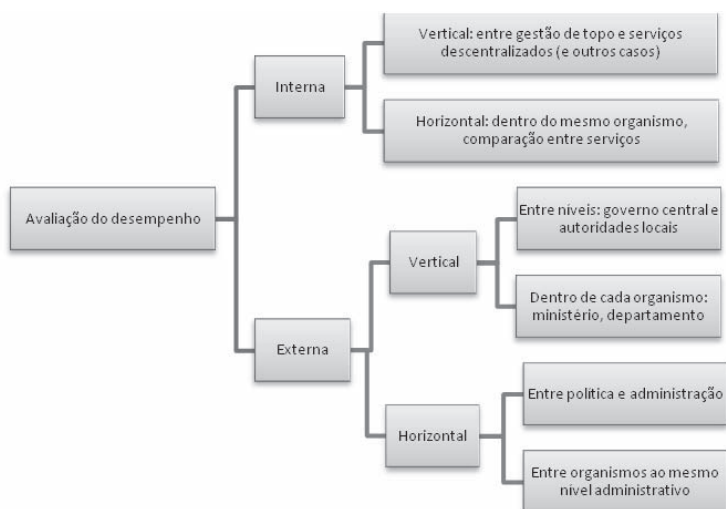
1. Os indicadores de entrada medem recursos usados (pessoal, custos, tempo e outros).
2. Os indicadores de processo avaliam procedimentos para tomada de decisões e implementação (por exemplo indicadores de coordenação, gestão e transparência).
3. Os indicadores de saída medem quantidade e qualidade de decisões administrativas (por exemplo, indicadores de qualidade dos serviços).

A estes três grupos é costume acrescentar outros dois grupos de indicadores globais:

4. Os indicadores de impacto medem aquilo que os beneficiários recebem (por exemplo, indicadores de satisfação, de aceitação de medidas, de observância de proibições).
5. Os indicadores de resultado identificam os efeitos na sociedade e as consequências das políticas públicas de longo prazo (indicadores de desigualdade social, de crescimento económico, de qualidade ambiental e outros).

É também importante identificar a instituição a quem compete, dentro do sistema político-administrativo de cada país, medir o desempenho. A avaliação pode ser feita, quer no interior da organização que está a ser avaliada (avaliação interna ou autoavaliação), quer por organizações externas. Por sua vez, a avaliação externa pode ser vertical (por exemplo, a administração central avalia o município ou um ministério avalia a sua agência local) ou horizontal (vários municípios entre si ou uma assembleia local que avalia a respetiva administração). A avaliação interna pode também ser vertical (por exemplo, cada chefia avalia as unidades a seu cargo) ou horizontal (por exemplo, avaliação entre unidades da mesma autarquia). A Figura 1 resume as diferentes configurações institucionais para medir o desempenho.

Figura 1 - Tipologia dos sistemas de avaliação do desempenho na Europa



Outros elementos de análise a ter presente ao comparar reformas² são os seguintes:

² Ver, entre outros artigos, Jann, W. e Jantz, B. (2008) *A Better Performance of Performance Management*, in KPMG (ed.), *Holy Grail or Achievable Quest. International Perspectives on Public Sector Performance Management*, pp. 11-28, KPMG international; ou Van Dooren, W. e Van de Walle, S. (2008a) *Reality is merely an illusion, albeit a persistent one: introduction to the performance measurement symposium*, *International Review of Administrative Sciences* (74): 531 - 34. Ou ainda Van Dooren, W., Van de Walle, S. (ed.) (2008b) *Performance information in the Public Sector: How it is used*. London: Mcmillan.

1. O modo de dirigir a reforma: de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*bottom-up*) segundo a iniciativa de reformar tenha partido da administração central (avaliação obrigatória) ou das administrações locais (avaliação voluntária);

2. O desenho e implementação dos indicadores de desempenho adotados, que pode ser

a. generalista e dogmático, independente portanto do contexto onde os indicadores irão ser usados; ou pelo contrário pragmático e experimental, orientado para a aprendizagem, para casos concretos, para tarefas administrativas;

b. orientado para o controlo (por parte da administração central, por exemplo) ou pelo contrário, para guiar ativamente a reforma e para a aprendizagem;

3. A transparência, isto é, os dados sobre o desempenho serem ou não tornados públicos;

4. O poder para impor sanções: os meios, alcance e intensidade das penalizações e recompensas associadas a um mau e bom desempenho;

5. O grau de difusão em cada país, a uniformidade geográfica da implementação das reformas e a existência ou não de comparações intermunicipais do desempenho.

Mas os indicadores são sempre a base de qualquer sistema de avaliação. Sem indicadores não existem políticas nem gestão baseada na evidência (*evidence-based policy making / administration*). O tipo e o alcance da avaliação do desempenho dependem dos indicadores que forem escolhidos e da subsequente aplicação que deles é feita. A informação registada pelos indicadores deve permitir guiar ativamente a reforma da administração local, nomeadamente para rever políticas e corrigir erros, lacunas ou desvios. Tanto no tipo de indicadores usados como em outros elementos de análise referidos, os países Europeus estudados variam muito.

III. Grã-Bretanha: reforma obrigatória, centralizada, transparente e com sanções

A Grã-Bretanha é o país europeu mais conhecido pelo estabelecimento de instrumentos de avaliação do desempenho administrativo local. O sistema conhecido como “*Best Value*” (BV) lançado em 1999,

bem como o sistema de avaliação global de desempenho, o “*Comprehensive Performance Assessment*” (CPA) iniciado em 2002, tornaram obrigatória a avaliação do desempenho das autoridades urbanas e territoriais (*city / county councils*) e a sua comparação.³ Estas reformas, impostas desde Londres, refletem a vontade de controlar o desempenho dos municípios em sectores-chave da prestação de serviços. Para tal, o governo central criou todo um arsenal de indicadores de desempenho pontuados de 1 a 4 (excelente, bom, adequado e insuficiente) que são atribuídos por instâncias especializadas criadas para o efeito ou por agências como a Comissão Central de Auditoria. O desempenho insuficiente pode levar à demissão dos dirigentes municipais eleitos e sua substituição por especialistas externos nomeados. No caso oposto, o governo central recompensa o desempenho excelente com uma afetação adicional de recursos ou a remoção de certas obrigações legais.

O sistema Britânico ilustra bem a variante vertical e externa de avaliação do desempenho. As reformas vêm de cima para baixo, sendo obrigatórias e uniformes em todo o território; os indicadores de desempenho são generalistas e dogmáticos; a informação sobre o desempenho é muito transparente, sendo semelhante ao “*ranking*” de escolas ou a uma tabela de posições de clubes num campeonato; e à hora de impor sanções é muito efetiva. Porém, o sistema tem pouco efeito no processo endógeno de aprendizagem e melhoria das autoridades locais.

Enquanto o “*Best Value*” usa indicadores de eficiência, eficácia e organização, ou seja, de entrada, saída e do processo, o sistema CPA (e mais tarde o CAA – “*Comprehensive Area Assessment*”) concentram-se no controlo da estratégia global das autoridades locais e territoriais através de indicadores de impacto e de resultado como saúde, segurança ou bem-estar.

O método Britânico de avaliação do desempenho das administrações locais é eficaz e transparente, com boa acessibilidade aos dados, so-

³ As citações e as estatísticas apresentadas nesta seção pertencem aos seguintes artigos: Stewart, J. (2003) *Modernising British Local Government*. Houndmills: Palgrave; Wegener, A. (2004) *Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor. Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, in S. Kuhlmann, J. Bogumil and H. Wollmann (ed.) *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, pp. 251-266. Wiesbaden: Edition Sigma; ou Davis, H., Downe, J. e Martin, S. (2001) *External Inspection of local government. Driving improvement or drowning in detail?* Layerthorpe / York: Joseph Rowntree Foundation 2001.

fisticação de instrumentos, cobertura territorial e sanções. Mas importa compreender os seus pontos fracos, que são a contrapartida inevitável dos pontos fortes referidos acima. Primeiro, a inspeção permanente e com boa cobertura territorial implica um enorme investimento financeiro (excluindo despesas locais para questionários e medições, os custos de inspeção do “*Best Value*” em 2000-2001 foram de 600 milhões de libras). Depois, a inspeção pode ser desmotivadora: a crescente reação das autoridades locais contra o controlo contínuo por parte de auditores centrais, coloca dificuldades à avaliação e tende a reduzir a sua qualidade. Hoje, a validade e a confiabilidade dos indicadores de desempenho são questionadas com base na suspeita de que essas medições são manipuladas localmente. Os procedimentos de inspeção são cada vez mais vistos como encenações onde as autoridades locais atuam como comediantes, capazes de transmitir um clima favorável para receberem o “*Best Value*” das mãos dos inspetores. As autoridades locais que sejam boas a produzir estratégias e planos, a colher ou criar dados para a auditoria, conseguem esconder problemas que porventura existam na prestação de serviços, subterrando-os debaixo de uma montanha de papel e de dados.

IV. França: reforma voluntária, descentralizada, sem sanções

A avaliação do desempenho posto a funcionar pelas “comunas” (administrações locais Francesas) é o oposto da praticada na Grã-Bretanha. Nem o governo Francês nem outra instância do poder central intervieram nas reformas.⁴ Desde o início da década de 1990, várias comunas (conhecidas como “*communes innovatrices*”) começaram discretamente a pôr em prática procedimentos para medição e controlo do desempenho da sua gestão. Este fenómeno, que Dominique Lorrain define como uma “re-

⁴ As citações e dados apresentados nesta seção são de Richard, P. (2006) *Solidarité et Performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Rapport publié le 11/12/2006 (www.interieur.gouv.fr, 5.3.2007), de Beaulier, M. e Saléry, Y. (2006) *20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales: bilan et perspectives*, Revue Française de Finances Publiques, 95: 69-86; Lorrain, D. (1995) *France: le changement silencieux*, in D. Lorrain and G. Stoker (ed.), *La privatisation des services urbains en Europe*, pp. 105-129. Paris: La Découverte; Meyssonier, F. (1993) *Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales*, Revue Politiques et Management Public, 11(1): 129-45.

volução silenciosa” foi desigual, dada a enorme fragmentação de divisão territorial francesa (37.000 comunas, das quais 75% com menos de 1.000 habitantes). Por sua vez, essa desigualdade na distribuição da modernização administrativa fez nascer uma França a duas velocidades: a dinâmica para medir o desempenho e os resultados da administração local está limitada às grandes cidades, aos órgãos de cooperação intermunicipal e aos “departamentos” (administração territorial Francesa).

As autoridades locais Francesas têm sido incapazes de chegar a acordo sobre uma política comum para a reforma da administração local. O cálculo dos indicadores e painéis de bordo do desempenho é feito com base em requisitos específicos, que dizem respeito a tarefas ou serviços concretos; mas não obedecem a uma definição ou forma de implementação única. Isto permite adaptar os instrumentos de medição às necessidades de cada gestor (chefe de serviço, diretor geral) mas impede a comparabilidade e portanto a transparência. Por outro lado, existe uma clara resistência por parte desses mesmos gestores, especialmente os de topo, a medidas que aumentem a transparência através da divulgação dos resultados da avaliação do desempenho dos seus serviços.

Formalmente, as comunas francesas implementaram reformas de gestão de desempenho local; mas nenhum instrumento que permita a comparação intermunicipal foi posto a funcionar. Tanto as associações de consumidores como algumas autoridades locais têm pedido insistentemente que os novos instrumentos de avaliação do desempenho sejam usados “democraticamente”, isto é, em favor dos utentes e de forma transparente, para assim ser possível controlar os contratos de concessão a consórcios privados responsáveis por serviços municipais.

Em França, portanto, a avaliação do desempenho municipal foi iniciada voluntariamente e de baixo para cima. O movimento heterogéneo que esteve na sua origem deu-lhe um carácter díspar, desigualmente distribuído no território. A organização institucional da avaliação do desempenho é interna e vertical. Não há nenhum sistema de sanções e o princípio da não-divulgação de informação continua a ser regra. Os indicadores de desempenho usados são fáceis de quantificar e medir: recursos, custos e número ou qualidade de serviços (indicadores de entrada e saída como tempos médios de espera ou percentagens de pedidos a que se deu seguimento). Indicadores de impacto, resultado e procedimento são raramente usados.

V. Suécia: reforma voluntária e descentralizada mas homogénea e transparente

O movimento Sueco de avaliação do desempenho não partiu do governo central. Foi a Federação Sueca das Autoridades Locais (*Svenska Kommunförbund*) quem guiou ativamente este processo.⁵ O percurso Sueco para medir o desempenho da administração local é mais próximo do Francês e do Alemão do que do Britânico. No entanto, à semelhança da Grã-Bretanha, a Suécia conseguiu instalar uma avaliação do desempenho uniforme em todo o território e usou uma abordagem baseada no utente que se revelou muito transparente. O modelo Sueco pode ser considerado como o protótipo de uma iniciativa dinamizada localmente, autónoma e orientada para o utente. As reformas conduziram, em todo o território Sueco, a uma grande transparência dos resultados e portanto a um sistema de sanções que funciona e que os utentes têm nas suas mãos.

O sistema de medição e controlo do desempenho é duplo. Por um lado, é externo e horizontal através da comparação intermunicipal e das redes de qualidade que unem vários municípios; por outro, está organizado verticalmente dentro de cada município já que cada autoridade local compara o desempenho dos serviços administrativos centrais com os que lhe estejam abaixo.

O sucesso Sueco foi possível devido a uma cultura marcada pela liberdade de informação, uma longa tradição de avaliar e um sistema político caracterizado pela democracia do consenso. É este último ponto que tem aberto as portas à comparação intermunicipal do desempenho e às redes de qualidade. Ao lado da introdução de instrumentos de liderança orientados para o resultado (divisão entre clientes e fornecedores de serviços, gestão por contrato e por objetivo, orçamentação orientada para os

⁵ Citações e dados apresentados nesta seção vêm das seguintes fontes: Reichard, C. (1998) *Der Produktansatz im Neuen Steuerungsmodell – von der Euphorie zur Ernüchterung* in D. Grunow and H. Wollmann (eds.) *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*, pp. 85–102. Basel et al.: Birkhäuser; Strid, L. (2004) *Comparative Municipal Quality Networks*, in S. Kuhlmann, J. Bogumil and H. Wollmann (eds.) *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung*, pp. 267-76. Wiesbaden: Edition Sigma; Wollmann, H. (2005) *Neue Handlungsansätze im Zusammenwirken von Kommunen, Bürgern, gesellschaftlichen und Marktakteuren in Großbritannien, Frankreich und Schweden. Was kann hieraus für Deutschland gelernt werden*, in M. Haus (ed.) *Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland*, pp. 256-84, Wiesbaden: Edition Sigma.

“*outputs*”), foi também criada em 1987 uma base de dados do desempenho de todos os municípios Suecos. Essa base de dados é conjuntamente administrada pela Federação dos Municípios Suecos e pela Administração Sueca de Estatística (*Statistiska Centralbyrån*). Os custos unitários dos serviços locais (escolas, estruturas para idosos e deficientes, etc.) são registados e ficam acessíveis a todos, o que permite uma comparação intermunicipal ao longo do tempo.

A Federação dos Municípios Suecos lidera, desde finais da década de 1990, a implementação de uma nova forma de comparação intermunicipal orientada para a qualidade dos serviços. O método destina-se a definir indicadores de qualidade e a compará-los ao nível intermunicipal através das chamadas “redes de qualidade municipal comparada”. De acordo com um estudo realizado pela Federação de Municípios Suecos, metade dos 280 municípios concordou em participar nessa rede.

As reformas Suecas seguiram dois caminhos diferentes mas conciliáveis: por um lado são orientadas para o resultado como exige a ortodoxia do “*New Public Management*”; por outro, elas resultam da participação ativa dos utentes e funcionam numa “democracia do utente”. As autoridades locais Suecas olham para os indicadores de desempenho e qualidade como meios de aprendizagem, não de controlo; e o tipo de indicadores de desempenho escolhidos mostra capacidade para conciliar diferentes aspetos: ao lado de indicadores convencionais como custos, são também tidos em conta indicadores de qualidade (entrada, saída), de satisfação do cliente (impacto) e de eficácia e eficiência de políticas públicas (produto esperado e resultado real).

VI. Alemanha: reforma voluntária e sem sanções, uma burocracia dos indicadores

Na Alemanha, a liderança orientada para o resultado e a avaliação / gestão de desempenho assentam numa versão da Nova Gestão Pública, a “*Neues Steuerungsmodell*, NSM”⁶ cuja doutrina tem sido propagada desde

⁶ As fontes utilizadas nesta seção são as seguintes: Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlmann, S. et Ohm, A. (2007) *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Edition Sigma; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt (1999), «*Kennzahlensystem Einwohnermeldewesen (Bürgerservice)*». Köln: KGSt IKO-Netz. E também Kuhlmann, S. (2008) *Tirer les*

1993 pela Organização Municipal Alemã para a Gestão Administrativa (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, KGSt). A KGSt é um comité de especialistas influentes que se pronuncia sobre administração municipal.

Durante a década de 1990, a maioria das autoridades locais Alemãs, 82%, decidiram introduzir reformas em linha com o NSM. Os instrumentos mais populares nessa época foram as novas formas de orçamentação, a liderança orientada para o produto e os sistemas de controlo, relato e gestão da qualidade com base na comparação intermunicipal. Este último desafio envolveu mais de 60% dos municípios e teve por objetivo comparar estruturas, procedimentos, custos e qualidade.

A reforma Alemã da avaliação do desempenho é semelhante à da França no seu conteúdo. Os indicadores de desempenho são custos ou outras entradas e saídas facilmente quantificáveis e algumas vezes também indicadores de processo. Outros indicadores, como os de qualidade (eficácia, eficiência e impacto de políticas públicas), definidos acima como indicadores de impacto e de resultado, praticamente não são usados.

Como na Suécia, o papel do Estado nas várias iniciativas de reforma é diminuto. É portanto uma abordagem de baixo para cima. Os municípios são livres de decidir se a informação relativa ao seu desempenho é tornada pública ou não. E regra geral a informação decorrente da comparação intermunicipal permanece secreta e tem pouco poder de sanção.

O envolvimento dos atores locais na reforma e modernização administrativa ajudou a instalar novos procedimentos orientados para a avaliação do desempenho e instrumentos de autoavaliação e acompanhamento contínuo da ação administrativa. No total, 29% dos municípios alemães criaram catálogos de objetivos e seus indicadores; 46% adotaram uma contabilidade de custos baseada na atividade (*ABC, Activity Based*

leçons de l'économisation de la politique et de l'administration locales en Allemagne: Le Neue Steuerungsmodell a-t-il échoué?, Pouvoirs Locaux (Paris) 79: 115–20; Kuhlmann, S. et Wollmann, H. (2006) *Transaktionskosten von Verwaltungsreformen – ein “missing link“ der Evaluationsforschung*, in W. Jann, M. Röber and H. Wollmann (eds) *PublicManagement. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag*, pp. 371–90. Wiesbaden: Edition Sigma; Kuhlmann, S., Bogumil, J. et Grohs, S. (2008) *Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”?* *Public Administration Review* 68(5): 851–63.

Costing); 22% melhoraram a informação interna através da criação de relatórios baseados em indicadores e 26% criaram uma liderança específica para coordenar e integrar a circulação de informação internamente. Apesar destes bons resultados, os dados de desempenho não são usados na aprovação do orçamento nem na reorganização dos procedimentos administrativos nem na comparação intermunicipal. É especialmente chamativo ver que 14% dos municípios não usam tal informação para qualquer fim. Ainda não se deu a tão apregoada passagem de uma direção convencional (orientada para o cumprimento de normas), para uma gestão baseada no objetivo.

O conceito Alemão de objetivo, tal como foi desenvolvido no final da década de 1990, está sob crítica por ser perfeccionista e pelo receio que esse perfeccionismo conduza a uma nova burocracia. As reformas Alemãs tendem a juntar à burocracia das normas e dos procedimentos uma burocracia dos números e dos objetivos. A KGSt, por exemplo, oferece 66 indicadores de desempenho com detalhadas instruções de medição. Alguns catálogos contêm mais de um milhar de indicadores, em geral orientados para a avaliação tipo entrada / saída. Não admira portanto que vários municípios contratem consultores externos cujos honorários são em média 171.400 Euros por município. O perfeccionismo tem custos elevados em tempo e em pessoal (15 meses de trabalho individual médio só para elaborar um catálogo de objetivos e indicadores) e não conduz aos resultados esperados. Em particular, não leva ao estabelecimento de uma liderança mais ativa nem a uma redução de custos.

VII. Portugal: reforma obrigatória, centralizada e com sanções

A avaliação do desempenho em vigor nas “câmaras municipais” portuguesas⁷ foi, como na Grã-Bretanha, desenhada pelo governo central; e

⁷ O autor agradece à Dr.^a Sílvia Cabrita, Diretora de Serviço, pelas trocas de impressões sobre o tema e pelas correções que introduziu no texto. Também agradece à Dr.^a Alexandra Alexandre, Diretora de Serviço, pelas discussões e pelo material que disponibilizou. Para além de entrevistas a dirigentes municipais, as fontes utilizadas nesta seção são: Cardoso, C. (2012) *Avaliação de Desempenho: abordagem a uma autarquia*, Working Paper, Faculdade de Letras, Universidade do Porto; Vicente, J. (2000) *Conteúdos Funcionais*, ATAM, Associação dos Técnicos Superiores Municipais. Diário da República (2007), *Lei 66-B de 28 de Dezembro*, Imprensa Nacional, Lisbon.

o sistema é uma adaptação do que se aplica à restante administração pública.⁸ Mas ao contrário do “*Best Value*”, não impõe metas ou indicadores pré-estabelecidos para todo o território: cada município define os seus objetivos. Também não existem auditores ou avaliadores externos, sendo os municípios quem se autoavaliam. O executivo camarário define grandes objetivos de gestão para si e para as suas “unidades orgânicas” (designação genérica para serviço administrativo), as quais, por sua vez, traduzem os objetivos em metas individuais para elas mesmas e para cada funcionário. Cada superior avalia os seus subordinados e é avaliado pela sua chefia. Não estão previstas comparações intermunicipais; as únicas comparações contempladas são internas e horizontais entre unidades ao mesmo nível hierárquico. Para efeitos de avaliação do desempenho, portanto, cada município é uma hierarquia administrativa convencional onde todos os procedimentos a seguir, relatórios, datas, despachos e respetivos prazos, se encontram minuciosamente detalhados em regulamentos internos de acesso público. Está previsto que a divulgação dos resultados da avaliação dos municípios e unidades orgânicas seja obrigatória; a divulgação da avaliação do desempenho de funcionários não é obrigatória exceto para notas elevadas (“excelente”). A avaliação tem associadas sanções cujo recurso é também hierárquico.

O “Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública” portuguesa ou SIADAP como é conhecido, entrou em vigor em finais de 2007 e a sua adaptação à administração local ocorreu no ano seguinte. O sistema divide-se em três “subsistemas”, um para avaliar unidades orgânicas, outro para avaliar dirigentes e um terceiro para avaliar os demais trabalhadores. A avaliação de desempenho das unidades orgânicas é feita anualmente como parte do ciclo de gestão do município. São avaliadas a eficácia (facilidade com que a unidade atinge objetivos e resultados esperados), eficiência (relação entre bens produzidos ou servi-

Diário da República (2009), *Decreto Regulamentar N. 18/2009 de 4 de Setembro*, Imprensa Nacional, Lisbon; Ribeiro, M. (2012) *O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública nas Autarquias Locais*, MSc dissertation, University of Minho, Faculty of Law.

⁸ Tal adaptação não resultou de uma decisão política. É antes consequência de uma imposição legal. A Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da autonomia do Poder Local em matéria administrativa, financeira, patrimonial e também regulamentar. Daí a necessidade de respeitar, através de um novo articulado, tal autonomia.

ços prestados e recursos utilizados) e qualidade (características de bens e serviços que permitem satisfazer necessidades dos utentes). Os objetivos de cada unidade e os correspondentes indicadores de desempenho são aprovados pelo seu órgão executivo antes do fim do ano anterior ao que dizem respeito. Também é então feita a operacionalização das pontuações a atribuir. Findo o ano, os resultados, expressos através dos indicadores de desempenho, são avaliados e geram um de entre três níveis de graduação: superou, atingiu ou não atingiu o objetivo. A unidade orgânica apresenta então o seu relatório de desempenho ao órgão executivo de que depende, o qual faz a avaliação final, cuja nota pode ser excelente, bom, satisfatório ou insuficiente. Mas existem quotas anuais que limitam o número de unidades que podem receber nota elevada e as correspondentes recompensas. Todo este processo era suposto ocorrer no âmbito do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) de cada município. O QUAR é uma declaração obrigatoriamente pública da missão de cada município e seus objetivos (tanto de longo como medio-prazo), dos indicadores usados, meios disponíveis, resultados obtidos e desvios em relação ao previsto. Inclui os resultados finais da avaliação do desempenho da própria instituição e suas unidades. Porém, são muitas as autarquias que, com fundamento no artigo 241 da Constituição da República Portuguesa (que lhes atribui o poder regulamentar) e em outros artigos referentes à autonomia do Poder Local, ignoram o QUAR e recusam-se a publicar os conteúdos previstos. Devido a esta situação, a transparência da avaliação do desempenho autárquico em Portugal tem sido grandemente afetada.

Os dirigentes estão divididos em dois grupos, os superiores e os intermédios. A avaliação dos dirigentes superiores é intercalar e integra-se no ciclo de gestão do município, tendo por base o grau de cumprimento dos compromissos que constam da sua “carta de missão” e as competências de liderança, de visão estratégica e de gestão demonstradas. Os dirigentes superiores são avaliados pelo presidente da câmara municipal ou pelo vereador com o respetivo pelouro. A avaliação dos dirigentes intermédios tem por base os resultados da unidade orgânica que dirigem e também as competências adequadas ao exercício do cargo. Os dirigentes intermédios são avaliados pelo superior hierárquico. A pontuação dos resultados obtidos em cada objetivo tem 3 níveis: objetivo superado (5 pontos); atingido (3 pontos); e não atingido (1 ponto). As competências são também pontuadas de 1 a 5. A pontuação final é uma média ponderada onde os resultados valem 75% do total. A avaliação do desempenho

dos trabalhadores é bianual,⁹ é feita pelo superior hierárquico e incide também sobre resultados e competências. A pontuação é semelhante à dos dirigentes intermédios mas com um peso menor dos resultados (60% ou menos). O grau de cumprimento dos objetivos tem em conta a proporcionalidade entre os resultados obtidos, os meios disponíveis e o tempo em que são executados. Para trabalhos em equipa podem ser fixados objetivos partilhados.

Dirigentes e trabalhadores têm desempenho “relevante” quando a sua pontuação está entre 4 e 5, “adequado” se está entre 2 e 3,999 e “inadequado” se é inferior a 2. Esta avaliação tem efeitos de sanção mas, também aqui, existem quotas anuais que limitam a percentagem de boas classificações. Por exemplo, só 25% dos funcionários de um município podem ter desempenho relevante num dado ano e destes só 5% podem obter a menção especial de “excelente” (de divulgação obrigatória).

Existem dentro de cada município dois órgãos dedicados a apoiar a avaliação do desempenho: o Conselho Coordenador da Avaliação, que estabelece orientações sobre objetivos, competências e indicadores, emite pareceres sobre a avaliação de dirigentes e harmoniza as pontuações de modo a que obedeçam às quotas anuais; e a Comissão Paritária, onde se sentam os representantes eleitos pelos trabalhadores e outros, com competência consultiva para apreciar propostas de avaliação.

O ciclo de avaliação começa com o planeamento, o qual é da iniciativa do dirigente. O SIADAP pretende ser um instrumento de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos, anuais e planos de atividade das unidades orgânicas. Guiando-se pelas competências da unidade orgânica, o planeamento define objetivos e resultados a atingir. Dirigentes e trabalhadores são chamados a participar. Esta fase decorre no último trimestre de cada ano civil. Segue-se, já no início do ano seguinte, a autoavaliação e a avaliação do ano anterior. A primeira procura envolver o avaliado e promover oportunidades de desenvolvimento profissional. Feita a avaliação, o Conselho Coordenador da Avaliação harmoniza todas as propostas de forma a assegurar o cumprimento das quotas anuais. Na mesma sequência, realizam-se também as reuniões da Comissão Paritária. A homologação final das avaliações compete ao

⁹ Começou por ser anual mas, a partir do diploma que publicou o Orçamento de Estado para 2013, a avaliação passou a ser feita de dois em dois anos. Tenta-se assim diminuir a carga de trabalho que a avaliação acarreta, a qual é excessiva como se refere a seguir.

presidente da câmara e as reclamações são-lhe dirigidas, ouvida a Comissão Paritária e o Conselho Coordenador da Avaliação. O ciclo termina com a monitorização, uma análise entre avaliador e avaliado ou no seio da unidade orgânica, para reformular objetivos e resultados, clarificar aspetos úteis ao futuro e recolher reflexões.

O SIADAP é um edifício impressionante mas que, ao procurar o equilíbrio, contradiz ou dilui alguns dos seus objetivos. O seu caráter normativo, por exemplo, não é fácil de conciliar com a aspiração a tornar-se num instrumento de aprendizagem e liderança; e é também acusado de não respeitar a autonomia dos municípios. Se o SIADAP tivesse aparecido como uma matriz à qual os municípios aderiam voluntariamente e onde fosse possível introduzir adaptações, nomeadamente de escala, certamente que teria trazido frutos visíveis. Tal como está, é visto à partida como um formalismo ou como uma intromissão. A disputa em torno do QUAR leva a que, numa percentagem significativa de câmaras municipais, a avaliação do desempenho decorra de forma opaca, o que expõe todo o processo a abusos e deformações. A execução do SIADAP é também trabalhosa e complexa: implica a definição de objetivos para cada trabalhador, o que exige o conhecimento aprofundado de cada posto de trabalho, das capacidades e rendibilidade do trabalhador e da própria legislação; exige igualmente a definição de objetivos para a unidade orgânica; e obriga ao cumprimento de várias formalidades (reuniões, formulários e outras). Um dirigente pode gastar até um mês de trabalho por cada 20 subordinados a avaliar e em unidades com muitos trabalhadores a tarefa torna-se inenquívvel. O excesso de trabalho tem levado, por sua vez, a simplificações que roubam significado à avaliação. Outro problema é a assimetria entre recompensas e punições. As quotas anuais roubam força e tornam arbitrarias as recompensas a trabalhadores e dirigentes intermédios enquanto uma má pontuação pode levar à “mobilidade”, antecâmara do despedimento, ou à cessação da comissão de serviço. Os dirigentes superiores, por contraste, são tratados com benevolência pois são promovidos mesmo que a sua unidade não apresente bom desempenho.¹⁰ Finalmente, a ponderação dada às competências (chega aos 75%)

¹⁰ Existem poucos dirigentes superiores nas Câmaras Municipais Portuguesas mas os que existem recebem um tratamento de exceção: ao contrário do que acontece com os restantes dirigentes superiores do Estado, que devem passar pelo crivo da Comissão para o Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRESAP), estes entram por nomeação e podem ser promovidos por despacho.

dilui a pretendida avaliação pelo resultado. Em resumo, o SIADAP não privilegia a aprendizagem nem é experimental pois foi erigido sem a participação ativa dos municípios. Reúne o dirigismo Britânico com a adaptabilidade Francesa na escolha de objetivos mas sem o carácter voluntário desta. Como na Alemanha, origina uma sobrecarga burocrática e como no Reino Unido os resultados podem não ser tão fiáveis ou interessantes quanto desejado. A informação devida nem sempre é disponibilizada, o que dificulta a comparação entre municípios. Enquanto durar a actual situação, o SIADAP dificilmente promoverá uma cultura do mérito.

A definição dos objetivos é a única tarefa onde tem existido concertação intermunicipal criativa e autónoma, fruto do empenho dos sindicatos em evitarem que os trabalhadores aceitem objetivos que extravasem as suas funções¹¹ ou que sejam inumanos. Existe uma crescente catalogação e uniformização de objetivos usados para funções idênticas e uma efetiva proteção dos trabalhadores contra arbitrariedades que um normativo puramente interno e hierárquico permite. Com o passar dos anos e com a ajuda destas associações profissionais e outras, o SIADAP poderia evoluir para uma prática voluntária e criativa onde as querelas com o Poder Central deixariam de ter sentido. Uma tal prática estaria próxima da que se observa na Suécia.

VIII. Comparação entre países e comentários finais

A avaliação do desempenho autárquico foi implementada de forma diferente nos cinco países estudados. A Grã-Bretanha é o protótipo de reformas impostas pelo governo central: restritiva, territorialmente generalizada, contínua, muito transparente e portanto com forte poder de sanção. Em França, a avaliação do desempenho municipal foi feita totalmente ao contrário da Grã-Bretanha. Iniciada pelas administrações locais, as reformas mantêm-se até hoje como voluntárias e desigualmente distribuídas no território. A ausência de uma institucionalização das reformas ajudou as comunas Francesas a adaptarem-nas às suas políticas e funções específicas, resultando num uso pragmático, capaz de melhorar a liderança mas algo opaco e com pouco poder de sanção.

¹¹ Os sindicatos opõem-se à “pluralidade de funções”, não tanto por princípio mas pelos abusos a que pode dar azo.

Uma análise comparativa das abordagens Francesa e Britânica mostra que a segunda se baseia num sistema complexo de indicadores de desempenho, audições e procedimentos de controlo, o qual simboliza bem o perfeccionismo e ênfase em regras e procedimentos legalistas, não tanto no resultado. Pelo contrário, a administração Francesa, que é acusada de estar presa a regras e procedimentos, demonstrou pragmatismo, adaptabilidade e capacidade de aprendizagem.¹² A Suécia encontra-se entre estes dois extremos: apesar da avaliação do desempenho municipal ter sido iniciada voluntariamente pelos agentes locais, ela foi aplicada em todo o território, com resultados positivos na transparência e na capacidade para moldar o comportamento administrativo.

A análise comparada das cinco reformas mostra que o caso Alemão tem semelhanças com todos os outros. Como na Suécia, as reformas avançaram voluntariamente por ação dos municípios (de baixo para cima); como em França, as práticas de privacidade mantiveram-se, impedindo o estabelecimento de sanções; finalmente, como na Grã-Bretanha, o perfeccionismo administrativo levou ao estabelecimento de critérios de desempenho demasiado detalhados, raramente usados pelos municípios para a tomada de decisões ou para tornar a liderança mais ativa.

A reforma Portuguesa tem um desenho atraente, virado para a direção ativa e para a aprendizagem, pensada para se integrar no ciclo de gestão da autarquia. Mas é normativa e foi imposta de cima, o que lhe limita o alcance. O peso das competências em relação ao dos resultados, junto com a limitação imposta pelas quotas, roubam força e aplicabilidade à avaliação. Uma característica única desta reforma é a hierarquização exclusivamente interna, unida a um elevado poder punitivo desligado da transparência. Os sindicatos têm, em geral, conseguido mitigar excessos que daqui adviriam e o seu papel é também positivo na uniformização de objetivos para tarefas idênticas. É possível que, no futuro, se venha a instalar uma prática de transparência e comecem a surgir comparações intermunicipais.

A Tabela 3 resume os elementos de comparação de diferentes países.

¹² Ashford, D. (1982) *British Dogmatism and French Pragmatism. Central-Local Policy-making in the Welfare State*. London: Unwin.

**Tabela 3 — Avaliação do desempenho na união europeia:
comparação de perfis**

Elementos de análise	Reino Unido	Alemanha	França	Suécia	Portugal
Condução do processo (central ou local)	“top down”, controlo estático, reformas obrigatórias	“bottom up”, controlo local autónomo, reformas não obrigatórias	“bottom up”, controlo local autónomo, reformas não obrigatória	“bottom up”, controlo local autónomo, reformas não obrigatória	“top down”, controlo estático, reformas obrigatórias
Comando e instalação	Dogmático, generalista, burocracia dos indicadores	Generalista, perfeccionista, uma burocracia dos produtos	Pragmático, experimental, orientado localmente	Experimental, orientado localmente, dirigido	Dogmático, burocracia normativa clássica
Transparência	Transparência de informação para fora da administração local	Não-obrigatoriedade da divulgação de informação	Não-obrigatoriedade da divulgação de informação	Transparência de informação para fora da administração local	Obrigatorioiedade de divulgação de informação sobre unidades e sobre a nota “excelente”
Poder de sanção	Grande poder de sanção a indivíduos e autarquias	Ausência de sanções ativas	Ausência de sanções ativas	Grande poder de sanção a indivíduos e autarquias	Grande poder de sanção (exceto dirigentes sup.)
Difusão e uniformidade	Forte difusão, uniformidade	Difusão mediana, variantes	Difusão fraca, variantes	Forte difusão, uniformidade	Forte difusão, uniformidade

A experiência destes cinco países mostra os pontos fortes e fracos de cada um deles e pode servir como base para saber o que fazer e não fazer no futuro. Assim, oferecem-se agora três sugestões concretas: promover a transparência e a comparabilidade dos resultados, a adoção das reformas deve ser conduzida localmente e voluntariamente; a informação obtida com a avaliação do desempenho deve ser usada para aprender e tomar decisões.

Promover a transparência e comparabilidade dos resultados: as reformas na Suécia e no Reino Unido são exemplos de transparência dos dados de desempenho dos municípios. As autoridades locais tornaram a informação sobre desempenho municipal acessível aos cidadãos, permitindo-lhes inspecionar o desempenho de seu município. Na Grã-Bretanha, a avaliação do desempenho dos municípios também é usada para aumentar o controlo e a intervenção por parte do governo central.

Isso pode levar à perda do interesse dessa informação. Mas a situação oposta, a ausência de instâncias exteriores aos municípios e de comparações intermunicipais, como em França e em Portugal, também contribui para a irrelevância dos dados.

A adoção das reformas deve ser conduzida localmente e voluntariamente: o desempenho de um município não é uniforme para todos os setores administrativos ou tarefas e deve ser avaliado de acordo com critérios e indicadores adaptados a essas tarefas ou setores. A experiência internacional tem demonstrado que a avaliação do desempenho, quando insensível a especificidades de cada tarefa, conduz a conclusões aberrantes. Por exemplo, os critérios de avaliação de tarefas assumidas passivamente pelos municípios, como a inspeção presencial ou o tratamento de pedidos de assistência social, devem ser diferentes dos critérios a aplicar a tarefas proactivas como o desenvolvimento de crianças e jovens, a promoção do crescimento económico ou o planeamento urbano. Se a prática alemã de comparação à escala intermunicipal enfrentou problemas, ela pode mesmo assim servir de exemplo.

A avaliação do desempenho municipal não deve tornar-se no instrumento de standardização dos municípios, imposta desde cima, como na Grã-Bretanha. Tal standardização asfixia a diversidade. No que se refere às escolas Britânicas, por exemplo, “quaisquer divergências em relação ao modelo normativo, mesmo as que reforcem uma louvável diversidade, aparecem como desvios censuráveis e são suprimidos”.¹³ É necessário que os indicadores de desempenho sejam definidos a nível local. Por exemplo, na Suécia e em Portugal, países com um sistema uniforme de procedimentos, são os municípios quem define os indicadores a utilizar em cada caso; em França são as comunas e os serviços administrativos locais quem criam os “*tableaux de bord*” adaptados às suas necessidades. Porém, ao contrário da Suécia, a França e Portugal não comparam o desempenho dos seus municípios de forma sistemática, o que contribui para a menor relevância da informação recolhida.

A informação obtida com a avaliação do desempenho deve ser usada para aprender e tomar decisões: a missão dada aos auditores e inspetores Britânicos é a de detetar autoridades locais “incapazes ou relu-

¹³ Hargreaves, D.H. (1995) *Inspection and school improvement*, Cambridge Journal of Education, 25 (1): 117-25.

tantes em atender às demandas da agenda moderna [...] e transferir para outros as suas atribuições”.¹⁴ O uso que se faz dos indicadores de desempenho em França, na Suécia ou mesmo em Portugal é bem mais frutífero. Na Suécia, os indicadores originam um processo de aprendizagem. E a comparação sistemática do desempenho municipal é acompanhada pela democratização da informação, o que aumenta o uso dos dados e o seu impacto. Como os indicadores de desempenho são acessíveis a todos, eles não são apenas usados para gerir e controlar internamente uma administração: são levados a sério por políticos e por quem os elege. O caso oposto é o da França e, em vários municípios, o de Portugal, onde o uso interno e reservado dos indicadores de desempenho dificilmente levará a processos de aprendizagem. A forte orientação “para fora” em vigor na Suécia é um exemplo a seguir. Recomenda-se pois ajustar a avaliação do desempenho às necessidades dos utentes, ou seja, democratizar a avaliação do desempenho local. Esta abordagem, que tanto sucesso teve na Suécia, merece ser tentada em outros países.

Nota final: este estudo comparou sistemas de avaliação do desempenho sem nunca discutir assuntos laterais, mesmo decisivos. Vale pois a pena referir que a liderança ativa não é um fim a atingir mas antes um alicerce ou começo. À partida, o dirigente deve possuir três disposições: gerir por objetivos, contar com o passar do tempo e nunca olhar para o resultado como manifestação de mérito, antes como indicador de aperfeiçoamento. Desta forma e com o passar dos anos nasce uma dinâmica de superação e é essa dinâmica que leva ao uso de indicadores para tomar decisões e para aprender, transparência, comparações intermunicipais, sanções.

¹⁴ Blair, T. (1998) *Leading the Way: A New Vision for Local Government*. London: Institute for Public Policy Research.