

A Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal: a experiência recente

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

1 – Introdução

A experiência de reforma administrativa iniciada em meados da década de 80 caracteriza-se por várias tentativas para introduzir a gestão orientada para os resultados na Administração Pública portuguesa. Estas iniciativas, e outras de natureza gestonária, são o reflexo da influência do movimento da Nova Gestão Pública. Tal como ocorreu noutros países da Europa ocidental, Portugal não ficou indiferente a este movimento. De acordo com vários estudos (Araújo, 2001, 2002; Rocha e Araújo, 2007; Bilhim, 2003) as ideias gestonárias que permearam o movimento de reforma administrativa internacional também se fizeram sentir em Portugal.

A influência da Nova Gestão Pública na reforma administrativa encontrou diferentes expressões nos governos dos vários países. Segundo Pollitt (2001), a introdução das ideias da Nova gestão Pública foi um fenómeno limitado e superficial, aquilo que ele considera como a ‘concha de uma ideia’. Apesar dos sistemas administrativos apresentarem formalmente estruturas novas e modernas, as práticas e operações internas mantêm o padrão tradicional do velho sistema. Hood (1996) argumenta que há variações nas reformas da gestão pública para justificar este fenómeno. Polidano (2001) salienta que muitos países retiraram elementos da agenda da Nova Gestão Pública e não adoptaram todas as medidas. Há, portanto, uma abordagem distinta por parte dos vários países no que concerne à implementação das ideias na Nova Gestão Públicas bem como respostas diferenciadas dos sistemas administrativos.

A literatura sobre a reforma administrativa refere que as burocracias institucionais resistem à mudança, particularmente quando esta desafia as práticas e os procedimentos instituídos (Bjur e Caiden, 1978; Olsen, 1991). Segundo North (1996), o passado histórico estabelece um conjunto de regras, normas e rotinas que evoluem através do tempo e que fazem parte da estrutura institucional. São estas regras, normas e rotinas que permitem a continuidade da acção institucional que se processa através da assimilação pelos membros da organização e da transmissão aos novos membros. Esta é a fonte da continuidade que está embutida na cultura e que é reproduzida de acordo com o ‘código genético’ da organização (Araújo, 1999).

Esta comunicação analisa a influência das ideias da Nova Gestão Pública na reforma administrativa em Portugal. Decorridos cerca de vinte anos desde a introdução dos primeiros instrumentos de gestão por objectivos, importa analisar como foram implementados estes instrumentos.

2 - A gestão por resultados como modelo de mudança

A reforma administrativa nas últimas décadas caracterizou-se pela introdução da racionalidade no modelo de gestão da Administração Pública. A tentativa de introduzir novas técnicas de gestão e de reinventar a administração (Osborne e Gaebler, 1993) esteve na origem do movimento que enfatizou os resultados nas iniciativas de reforma e a primazia da gestão como o meio para alcançar esse objectivo (Moynihan, 2006). A Nova Gestão Pública surge como a expressão máxima destas ideias suportada pelas teorias económicas e pelo *managerialismo* (Hood, 1991; Aucoin, 1990), as quais foram sintetizadas em cinco ideias (Schick, 1999): a) metas claras para os gestores, avaliando os resultados; b) flexibilidade na gestão dos recursos; c) maior autonomia para os serviços públicos; d) decisões e controlo do governo centrados nos resultados, e) gestores responsáveis pela utilização dos recursos e pelos resultados produzidos.

Entre os países da OCDE uma das ideias que teve grande expressão foi a tendência para separar as actividades do governo em unidades autónomas ou semi-autónomas, definindo com clareza a responsabilidade e os custos associados aos resultados que se pretendiam. Simultaneamente procurava-se responsabilizar os dirigentes pelos resultados obtidos. Segundo Gow e Dufour (2000), a Nova Gestão Pública (NGP) procurou substituir a racionalidade politico-jurídica pela racionalidade gestonária pressionando a mudança no sentido da adopção de técnicas de gestão do sector privado as quais enfatizam o desempenho das organizações públicas e o controlo da gestão. Em particular havia uma preocupação em relacionar a autoridade dos dirigentes sobre os recursos e os resultados através da adopção de um sistema integrado que ligasse o planeamento, a utilização dos recursos e o controlo. A ideia partilhada entre os reformadores consistia em introduzir no sector público um conjunto novo de ideias e crenças de gestão através do recurso a novas técnicas de gestão (Ferlie e al 1996:9).

Uma das técnicas de gestão do sector privado que teve grande acolhimento no seio dos reformadores dos países da OCDE foi a gestão orientada pelos resultados ou a gestão por objectivos (Wholey, 1999). Segundo Rocha (1999) a gestão orientada pelos resultados possui as seguintes características: supõe um tipo de gestão participativa no sentido de que os trabalhadores participem na discussão e conheçam o conjunto de objectivos da organização; implica a integração dos aspectos humanos e dos objectivos da organização; põe ênfase no conceito de motivação e no desenvolvimento da capacidade dos subordinados. Segundo o mesmo autor, a implementação da Gestão Por Objectivos supõe um processo que se divide em quatro fases: “1-Passagem em revista das principais actividades que dizem respeito ao conteúdo funcional. A ideia é que o gestor e trabalhador concordem no conteúdo funcional; 2-Desenvolvimento de medidas de desempenho em que devem acordar quer o gestor quer o trabalhador; 3-Estabelecimento de objectivos. Os objectivos são estabelecidos pelo trabalhador de acordo ou sob a superintendência do superior; 4-Discussão sobre o desempenho, tendo em conta os objectivos estabelecidos.” (Rocha, 1999:68)

A Gestão Por Objectivos e o sistema de Planeamento, Programação e Orçamentação, apesar de não serem uma inovação tiveram um interesse renovado nas décadas recentes. Estas iniciativas procuram introduzir a definição de objectivos de natureza estratégica e operativa com o recurso a planos e à avaliação dos resultados, induzindo por esta via o desenvolvimento de uma cultura orientada pelos resultados. Na verdade, tratam-se de técnicas que se ajustam às ideias da Nova Gestão Pública

pois realçam a necessidade de melhorar a eficiência dos serviços públicos através do planeamento e do controlo e da ênfase nos resultados. A avaliação dos resultados é, de facto, um dos componentes da Nova Gestão Pública (Hood, 1991) e uma das características das reformas implementadas.

Portugal não ficou imune a esta tendência internacional. A reforma iniciada em finais da década de 80 traduziu-se na importação de novas técnicas de gestão do sector privado das quais se salienta a gestão orientada pelos resultados.

A experiência da gestão orientada pelos resultados

A Gestão Orientada Pelos Resultados (GOPR) é uma variação da Gestão Por Objectivos desenvolvido por Peter Drucker (1954) e outros académicos (ver Humble, 1968 e Odiorne, 1979). Estes instrumentos partilham em comum a ênfase no planeamento, a avaliação de desempenho e os objectivos orientados pelos resultados (Osborne e Plastrik, 1997). Os estudos realizados sobre a implementação da Gestão Orientada pelos Resultados na Administração Pública apresentam conclusões ambíguas. Alguns estudos referem que a introdução da GOPR tem sido um sucesso (Abramson e Kamensky, 2002; Osborne e Plastrik, 1997), enquanto outros estudos sugerem que os resultados obtidos com a utilização deste instrumento têm sido um fracasso (Bourgault, 2004; Boyne e Walker, 2002).

Na literatura da especialidade há vários estudos que mostram que a implementação da GOPR levanta vários problemas, nomeadamente: a) é difícil integrar a gestão do orçamento com o planeamento estratégico; b) os modelos são muito complexos para serem implementados como um instrumento simples e rígido para as organizações públicas; c) é difícil articular instrumentos operacionais com os planos de actividade e o orçamento; d) não há coordenação entre o plano e os instrumentos formais relativos aos procedimentos orçamentais (Munever e Bozzi, 2000); e) é necessário uma nova cultura gestonária (Araújo, 2001). Por outro lado, o contexto institucional em que a GOPR é introduzida dificulta a implementação deste instrumento. Por exemplo, Julnes e Mixcóatl (2003) num estudo realizado no México sobre a implementação da GOPR referem que a maior dificuldade resultou da resistência à introdução a novas ideias. Os autores referem que foi difícil criar um clima favorável à avaliação porque os funcionários públicos faziam uma apreciação negativa da GOPR.

Assim, a experiência de implementação da GOPR sugere que a implementação deste instrumento de gestão é difícil e que demora anos até que estas mudanças se incorporem no sistema existente.

3 – O Plano e o Relatório de Actividades na Administração Pública Portuguesa

A ideia da Gestão Orientada Pelos Resultados, enquanto instrumento de gestão da Administração Pública portuguesa, tem de ser compreendida no contexto do movimento que se desenvolveu no início da década de oitenta, em parte influenciado pela Nova Gestão Pública. Ela surge em consequência da publicação de vários estudos sobre a reforma do sistema orçamental e da

contabilidade pública, destacando-se entre estes estudos a análise dos sistemas de planeamento e do orçamento de planeamento e programação. Havia também estudos sobre algumas experiências localizadas de mudanças na gestão financeira, que estavam em curso, e que eram influenciadas pelo modelo de Planeamento, Programação e Orçamentação (Ribeiro e vários, 1983:451). Importa salientar que neste período houve algumas tentativas, muitas sem sucesso, de introduzir um novo modelo de orçamento que permitisse maior rigor na sua elaboração e implementação.

Em consequência destes estudos a Lei do Orçamento de 1980 (Lei 8-A/80) referia, pela primeira vez, que o Governo iria promover as medidas necessárias para a implementação do orçamento programa para permitir uma afectação mais racional dos recursos (artº 38). Este objectivo esteve também presente nos orçamentos dos anos seguintes. Contudo, esta intenção do governo não foi concretizada. Excluindo o Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), documento que inclui a despesa de investimento total por fontes de financiamento e por ano civil, por programas e projectos, o Orçamento de Estado manteve a estrutura e métodos do orçamento tradicional. Pode-se afirmar que até 1987, e apesar de muitas intenções manifestadas quer na Lei do Orçamento, quer por declarações públicas ou através de documentos oficiais, o modelo de orçamento e a gestão dos serviços públicos obedecia às regras do orçamento incremental estabelecidas no início do séc. XX.

A influência de novas prática de gestão adoptadas em países da OCDE, como por exemplo o planeamento, orçamentação e controle, foi importante na decisão de introduzir novos instrumentos de gestão. Tal como já ocorreu no passado, os reformadores procuraram seguir a tendência de reforma dos outros países ocidentais (Araújo, 1993). Neste sentido o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades, enquanto instrumento de gestão orientada pelos resultados são introduzidos pela primeira vez em 1987¹, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 34/87, pese embora de forma mitigada. Estes instrumentos tinham por objectivo balizar a actuação dos serviços públicos através do planeamento das suas actividades e ‘permitir uma mais correcta avaliação das actividades desenvolvidas e das metas a alcançar pelos diferentes organismos da Administração Pública’ (Resolução do Conselho de Ministros nº 34/87). O preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros refere que o plano de actividades vem complementar as experiências na área orçamental, procurando fazer uma ligação entre actividades e custos por via da aplicação progressiva de novas práticas de planeamento, orçamentação e controle. O plano deveria definir objectivos de curto e médio prazo, de acordo com as prioridades definidas, bem como a estratégia a adoptar para o cumprimento dos objectivos. As actividades previstas seriam enquadradas em programas anuais e plurianuais com a definição dos recursos afectos às diferentes actividades e os resultados a obter. Por outro lado, o relatório deveria apresentar as actividades desenvolvidas, previstas e não previstas e os recursos utilizados, com a indicação dos resultados alcançados. Não há indicadores de desempenho. Os serviços deveriam apresentar dados quantitativos dos resultados para fundamentar a execução do plano. Pese embora os serviços da administração pública tivessem de elaborar e executar os respectivos orçamentos por actividades, o processo de tomada de decisão na afectação dos recursos ao nível político não sofreu qualquer alteração. Como já foi referido acima, a elaboração do Orçamento de Estado não foi alterado, continuava a obedecer às regras do modelo de orçamento incremental.

¹ - Importa referir que em 1978 o Governo decidiu através da Resolução 101/78, no âmbito da sua política de transparência, obrigar os Ministérios a publicar relatórios anuais ‘das actividades desenvolvidas através dos Gabinetes, dos Gabinetes das Secretarias de Estado e dos serviços neles integrados, incluindo os serviços autónomos, bem como as entidades ou serviços públicos ainda que não abrangidos nas publicações financeiras do Estado’. Tratava-se de elaborar uma listagem das actividades desenvolvidas sem que houvesse uma preocupação de planeamento prévio de avaliação.

A introdução do plano e do relatório de actividades foi objecto de divulgação e apoio por parte da unidade responsável pela modernização administrativa, no caso o Secretariado para a Modernização Administrativa. Para tal foi publicada uma brochura que procurava dar algumas sugestões quanto ao conteúdo dos capítulos que deveriam constar do plano e do relatório de actividades, de acordo com o estabelecido no anexo à Resolução do Conselho de Ministros. O apoio à implementação destes instrumentos resumiu-se ao esclarecimento de dúvidas não havendo um programa de formação sobre estas matérias para os dirigentes.

Do ponto de vista formal o orçamento por actividades deveria ser implementado em 1987 (Circular da DGO, Série A n.º 1097, de 4/7/1985), para que ocorresse uma integração com os Planos de Actividades e os orçamentos dos serviços públicos, a verdade é que tal não ocorreu. Conceitos fundamentais como o conceito de ‘actividade’, o esclarecimento das justificações quantitativas e qualitativas exigidas para orçamento e que tipo de indicadores de gestão deveriam ser utilizados só foram esclarecidas no ano seguinte (Circular da DGCP, Série A, n.º 1150, de 1/6/1987). Nos anos seguintes, as orientações emanadas pela Direcção-geral do Orçamento não foram implementadas. Estas não saíram do papel e a implementação do orçamento por actividades foi adiado.

A reforma da gestão financeira inicia-se com a revisão das bases constitucionais da estrutura do orçamento e dos seus princípios. A revisão constitucional criou as condições formais necessárias para a elaboração e publicação da legislação sobre a reforma orçamental e de contabilidade pública, aprovando-se em 1992 aquilo que viria a ser chamado de novo regime de administração financeira do Estado. De entre outras coisas, o Decreto-lei 155/92 estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Actividades e do Relatório de Actividades para todos os serviços públicos, reforçando o estabelecido na Resolução do Conselho de Ministro n.º 34/87. No entanto introduz uma inovação ao dispor que a informação dos planos de actividade ‘servirá de base à proposta de orçamento a apresentar quando da preparação do Orçamento de Estado’, devendo o Plano ser corrigido depois de aprovado o Orçamento de Estado (Decreto-lei 155/92, Art. 5º). Tratou-se de introduzir um modelo integrado de gestão orçamental no qual o orçamento seria elaborado a partir das propostas apresentadas nos Planos de Actividades.

No entanto, e como já tinha ocorrido no passado, a adesão ao Plano de Actividades e ao Relatório de Actividades pelos serviços públicos não foi significativa. Na verdade, em 1996 o Governo publicou um novo diploma (Decreto-lei n.º 183/96) que começa por afirmar que não havia, por parte das organizações públicas, justificação económica, jurídica ou política para não se utilizar como instrumentos de gestão o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades. O diploma salienta que a ‘sua [Planos de Actividade e Relatórios de Actividade] generalização não é ainda satisfatória, o que é duplamente preocupante, uma vez que reflecte o desrespeito pelo cumprimento da lei e deficientes práticas de gestão’. Reconhece contudo que “É imperativo elementar de gestão o enquadramento da actuação das organizações em dois instrumentos fundamentais: o plano e o relatório de actividades anuais. O primeiro, para definir a estratégia, hierarquizar opções, programar acções e afectar e mobilizar os recursos. O segundo destinado a relatar o percurso efectuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar informação relevante para o futuro próximo” (Decreto-lei 183/96). O referido diploma para além de reforçar a obrigatoriedade da elaboração destes instrumentos estabelece que o processo de elaboração do plano e do relatório deve ter a participação dos trabalhadores e dos utentes, através das respectivas associações (Art. 3º). O diploma acrescenta um outro aspecto inovador que consiste na obrigatoriedade de divulgar e publicitar o plano e o relatório de actividades, depois de elaborados e aprovados. Mais recentemente, em 2001, um despacho do Ministro das Finanças (Despacho 21172/2001) obrigou os serviços públicos ao cumprimento do Decreto-lei 183/96 acima citado.

A reforma da gestão financeira e os Planos e Relatórios de Actividade

O sistema de administração financeira do Estado manteve-se praticamente inalterado desde a reforma de 1928/30 até à década de 90 (ver Decreto-lei 155/92). As práticas, procedimentos e rotinas que se desenvolveram ao longo dos anos foram-se consolidando, dificultando as tentativas de mudança. Na verdade, como já foi referido acima, a tentativa de implementar o Sistema de Planeamento, Programação e Orçamentação na década de 80 falhou. A Reforma da Administração Financeira do Estado, iniciada na década de 90 e que revogou toda a legislação de natureza orçamental e contabilística anterior, só recentemente foi concluída (Catarino, 2003). Importa referir, no entanto, que, no que concerne ao Orçamento de Estado, este ainda assume na sua essência o modelo tradicional. A apresentação do Orçamento por Programas, segundo o art.º 105º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) só ocorrerá na proposta de Orçamento do Estado para 2010.

A reforma introduziu um novo enquadramento jurídico que alterou substancialmente os procedimentos, as práticas e as rotinas da gestão financeira. Procurou-se ir para além das questões de natureza técnica e jurídica, tentando induzir mudanças na cultura das organizações públicas. Em particular a adopção do modelo gestor o qual enfatiza três pilares principais: racionalidade económica; gestão por objectivos e indicadores de desempenho. Neste contexto, o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades assumem uma importância acrescida.

Segundo um estudo realizado por Branco (2003), sobre a implementação dos Planos de Actividade e os Relatórios de Actividade em Portugal, o autor conclui que estes são mais importantes como documentos de legitimação do que como instrumentos de gestão. O estudo refere que os responsáveis pelos serviços públicos consideram que a informação destes instrumentos interessa mais ao ministro do que à própria organização. Assim, transformaram-se em meros procedimentos administrativos. Os dados do estudo mostram que são poucos os serviços que remetem o Plano de Actividades para a entidade responsável pela elaboração do orçamento, o que significa que ele não fundamenta o projecto de orçamento anual. Por outro lado, verifica-se que o Plano de Actividades e o Relatório de Actividades tiveram pouco impacto ao nível operacional pois não se traduziu no acompanhamento sistemático dos projectos e de actividades e não houve a definição de indicadores de desempenho. O autor conclui que “Na administração pública, os planos e relatórios de actividade são elaborados não tanto para servirem de verdadeiros instrumentos de planeamento e gestão, mas predominantemente para responderem a imperativos de ordem legal... isto é, tendem a ser olhados como documentos que têm de ser elaborados para cumprimento dos regulamentos e não como instrumentos de gestão, planeamento e avaliação” (Branco, 2003:177). Verifica-se que existe uma tensão entre a lógica tradicional e o modelo gestor que se traduz na dificuldade em articular o plano de actividades e o orçamento.

Pese embora a aparente vontade dos governos em introduzir a gestão orientada pelos resultados, traduzida no esforço legislativo, verifica-se que houve por parte dos serviços públicos pouca adesão à adopção deste instrumento na gestão dos serviços. A este respeito, um relatório da OCDE sobre Portugal conclui que a transição de um sistema orientado por regras para um sistema orientado por resultados é muito difícil e problemático num ambiente administrativo que se baseia numa cultura administrativa rígida e hierarquizada com muitas décadas (OECD, 1996:60). Importa salientar que o plano e o relatório de actividades, mais do que introduzir uma nova filosofia de gestão na administração pública – a gestão por objectivos - surgem como um complemento do processo

orçamental, nomeadamente da "aplicação progressiva de novas práticas de planeamento, orçamentação e controle" (Resolução do Conselho de Ministros, 34/87).

4 – A reforma da Administração Pública e a gestão orientada pelos resultados

A gestão orientada pelos resultados assume particular importância na reforma iniciada em 2003 pelo XV Governo Constitucional, a qual orienta toda a estratégia à volta deste instrumento de gestão aplicando-o de forma integrada ao desempenho organizacional e ao desempenho individual. Importa salientar que o documento que define o modelo e a estratégia de reforma foi elaborado por uma empresa de consultoria internacional contratada pelo governo para esse efeito. Talvez por essa razão se assume pela primeira vez de forma clara a opção pelo modelo gestor na Administração Pública e, em particular da Gestão por Objectivos. Assim, “No quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo reflectida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados. (Resolução do Conselho de Ministros 53/2004).

A gestão por objectivos ou a gestão orientada pelos resultados, tem de ser vista numa perspectiva estratégica associando os organismos públicos a objectivos e resultados, numa nova filosofia de gestão, surgindo a gestão orientada pelos resultados como um catalisador de forças que procura induzir alterações no funcionamento da organização e no comportamento das pessoas. Ela tem subjacente à sua filosofia uma abordagem participada para a fixação dos objectivos que devem ser claros e mensuráveis a todos os níveis da organização: unidades funcionais e pessoas. É neste sentido que o diploma estabelece que “a definição de objectivos constitui o principal pressuposto, não apenas da implementação do novo modelo de gestão, mas também da definição das iniciativas a realizar pelos ministérios e respectivas Unidades Orgânicas” (Resolução do Conselho de Ministros, 53/2004).

O instrumento de gestão por objectivos aprovado pelo governo, o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) foi criado pela Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio. Nele se contempla a avaliação dos organismos e dos serviços da administração directa do Estado e dos institutos públicos e a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, e dos dirigentes de nível intermédio (Lei 10/2004, art. 1º). Ele procura avaliar os funcionários, os dirigentes e os serviços e organismos numa lógica sistémica e de modelo global de avaliação. Para tal, os políticos retomaram os planos e relatórios de actividade anuais introduzidos em 1987 (Resolução do Conselho de Ministros nº34/87), com as alterações introduzidas em 1996 através do Decreto-lei 183/96 de 27 de Setembro, refinando a sua utilização de forma a satisfazer os propósitos da avaliação pretendida.

O SIADAP procura introduzir na Administração Pública a gestão orientada pelos resultados através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestora, nomeadamente a orientação para os resultados e a preocupação com a eficiência, economia e eficácia. A estas ideias associa-se a preocupação com a qualidade dos serviços públicos. Exige-se a definição de objectivos individuais por desagregação em cascata dos objectivos organizacionais, procurando garantir desta

forma a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização. Assim, os serviços públicos, de acordo com a lei, passam a adoptar o ciclo anual de gestão que é constituído por cinco fases (Lei 10/1004, art. 5º):

- a) Estabelecimento do plano de actividades para o ano seguinte, tendo em conta os objectivos estratégicos, as orientações da tutela e as atribuições orgânicas;
- b) Estabelecimento dos objectivos de cada unidade orgânica, a prosseguir no ano seguinte;
- c) Estabelecimento dos objectivos a atingir por cada trabalhador e ou equipa no ano seguinte;
- d) Elaboração do relatório de actividades;
- e) Avaliação dos desempenhos.

No que concerne à avaliação dos serviços públicos, pese embora o SIADAP enuncie como objectivos a avaliação da qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública tendo em vista a melhoria continua dos serviços prestados ao cidadão e à comunidade (Decreto-lei 10/2004, art. 4º) não há fixação de indicadores de desempenho nem são divulgados as melhorias obtidas pelos serviços. Os planos e os relatórios de actividade continuam a ser informação restrita dos serviços públicos. Na ausência de indicadores disponíveis sobre os relatórios e os planos de actividade, foi feito um levantamento e análise da informação disponível nos sites das Direcções-gerais e dos Institutos Públicos relativamente ao Plano de Actividades e ao Relatório de Actividades (ver Quadros 1 e 2). Estabelecendo a lei a obrigatoriedade da divulgação destes documentos (Decreto-lei 183/96) a Internet é um meio privilegiado para essa divulgação. Da análise efectuada verifica-se que existe uma reduzida divulgação destes instrumentos através da Internet. É nas Direcções-gerais que a publicitação destes documentos é menor, o que pode indiciar menor receptividade à utilização do plano e do relatório de actividades como instrumento de gestão. Como já foi acima referido a informação do Plano de Actividades não é utilizada para a elaboração do Orçamento de Estado e o Relatório de Actividades, instrumento fundamental para a avaliação é uma peça meramente formal. A avaliação ainda não é utilizada como instrumento mediador para os assuntos de natureza orçamental, de planeamento ou de gestão.

Relativamente à avaliação dos funcionários, o SIADAP introduziu importantes mudanças substituindo um modelo de avaliação que de facto não funcionava. O sistema de avaliação de pessoal anterior, introduzido em 1983, não logrou atingir os seus objectivos uma vez que quase todos os funcionários obtinham uma avaliação de Muito Bom ou Bom (Nunes citado por Araújo, 2002:36). Ao longo dos anos este modelo tornou-se numa rotina que servia para cumprir uma formalidade da progressão da carreira.

De acordo com o novo modelo procurou-se instituir-se mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer dos serviços quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento das carreiras dos funcionários (Resolução Conselho de Ministros, 95/2003). Trata-se de um “modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização de dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objectivos fixados, mediante a avaliação dos resultados.” (Lei nº10/2004). Contudo, como refere Bilhim, é fundamentalmente um mecanismo de “controlo típico das situações mecanicista, caracterizando-se por: controlo de resultados; controlo de comportamento; existência de padrões (standards); feedback e acções correctivas” (Bilhim, 2003:81).

Importa salientar em que contexto surge esta reforma: ela procura resolver o problema do desequilíbrio orçamental e sanear as finanças do sector público (Rocha e Araújo, 2007) através da racionalização e da redução de benefícios da Função Pública. Tal como ocorreu no passado noutros países europeus onde a Função Pública sofreu um forte ataque por parte do governo (sobre este assunto ver Foster e Plowden, 1996 e McDonald, 1991), assiste-se a um fenómeno idêntico em Portugal. A questão que se coloca consiste em saber em que medida a actual reforma e a mudança de paradigma introduzida com as ideias da gestão orientada pelos resultados irá influenciar a cultura administrativa vigente.

A avaliação e a criação de indicadores de desempenho no sector público não são um exercício meramente técnico nem de fácil solução. Trata-se de uma actividade complexa e dinâmica na qual surgem situações de incerteza. A avaliação de desempenho e toda a envolvente que gira envolta do tema levantam questões cuja resposta exige uma preparação por parte das pessoas. Contudo, tal como refere Sousa (1990) os instrumentos de avaliação colidem com a cultura da Administração Pública. Este é um problema reconhecido pelos reformadores que admitem que o SIADAP obriga a uma nova cultura de gestão que ainda não está suficientemente consolidada. Por essa razão pode-se compreender as dificuldades de implementação sentidas no primeiro ano e meio de vigência do sistema, bem como considerar a urgente necessidade sentida pelo Governo de introduzir as correcções necessárias ao respectivo aperfeiçoamento (Resolução do Conselho de Ministros 199/2005).

A experiência de três anos de implementação do SIADAP mostra um percurso difícil. Pese embora não exista uma avaliação destes três anos de implementação, as declarações públicas dos políticos e a análise que é feita nos preâmbulos dos diplomas legislativos permite-nos tirar algumas conclusões. Desde logo, a resistência à mudança foi evidente. Apesar do prazo estabelecido para a identificação dos objectivos ter sido fixado até final do mês de Maio de 2005, este foi largamente ultrapassado pelos serviços e organismos públicos. Muitos foram os organismos que não procederam ao estabelecimento de objectivos ou sequer à aplicação do próprio sistema. A situação assumiu tal proporção que uma circular da Direcção-geral da Administração Pública afirmava que “Não obstante, muitos organismos e serviços da Administração Pública não fixaram ainda os objectivos para o corrente ano de 2005, o que inviabiliza a futura avaliação do desempenho dos seus trabalhadores e dirigentes intermédios. Encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública de reafirmar que o SIADAP se encontra em vigor e que é imprescindível dar-lhe completa e cabal execução.” (Circular N° 1 / DGAP/ 2005).

Para acompanhar a implementação do SIADAP foi criada uma comissão. No entanto esta comissão não funcionou porque durante o primeiro ano o sistema foi aplicado a uma percentagem reduzida de funcionários, cerca de 25%, e a avaliação integrada dos serviços públicos não estava concluída. Já no que concerne ao ano de 2006, segundo declarações do Ministro das Finanças ‘o SIADAP tinha sido aplicado o ano passado a cerca de 60 a 65% dos funcionários, tratando-se de um mero apuramento provisório’ (Diário Económico, 28/05/2007)

Tal como aconteceu em 1987 com a introdução do plano e do relatório de actividades assiste-se a uma resistência à introdução de novos instrumentos de gestão. São vários os factores que podem ter contribuído para a dificuldade na implementação: a falta de preparação dos dirigentes e funcionários para lidar com o novo sistema, debilidade identificada pelos reformadores ao admitir a necessidade de ‘formação nos princípios da nova gestão pretendida, em especial no que respeita à gestão por objectivos, quadros de avaliação de desempenho e sistemas de gestão de pessoas e sua avaliação (Resolução do Conselho de Ministros, 53/2004); a desmotivação e desmoralização dos funcionários em consequência da redução de direitos laborais; a dificuldade em adaptar ao contexto dos serviços

públicos um modelo desenvolvido para a gestão do sector privado, por fim estes instrumentos de gestão colidem com a cultura prevalecente na Administração Pública que é fortemente influenciada pelo controlo legal e pelos procedimentos administrativos tradicionais (Araújo, 2001).

A gestão orientada pelos resultados é uma abordagem nova que desvia a atenção dos dirigentes das questões legais e processuais para uma nova abordagem na qual são as actividades e as metas para elas fixadas que orientam a acção. Segundo Bilhim (2003), os novos instrumentos de gestão colidem com a cultura tradicional que se fundamenta no formalismo e no cumprimento da lei podendo mesmo surgir conflitos entre a regulamentação tradicional e as exigências dos novos instrumentos de gestão. Eles criam uma tensão entre o comportamento orientado para os *inputs* e os processos, de acordo com um quadro normativo pré-definido e rígido e um comportamento orientado para os resultados o qual se baseia no equilíbrio entre os meios disponíveis e os resultados a alcançar. Para Pollitt (2001), a convergência de modelos resultante da adopção das ideias da Nova Gestão Pública é um mito pois existe um hiato entre o percurso das reformas e aquilo que de facto acontece na prática. A analogia pode ser feita com a metáfora da concha, onde as novas propostas representam uma concha que apresenta características dos novos modelos de gestão públicas, mas no interior persistem as velhas práticas de gestão.

6. Conclusões

A gestão orientada pelos resultados é considerada um instrumento importante nas reformas ligadas à gestão pública, salientando claramente a obtenção de resultados e fazendo intervir adequados conceitos e instrumentos de gestão do desempenho, que realçam a interdependência de três objectivos: melhoria da gestão e da prestação de serviço; aumento da responsabilização e do controlo; obtenção de economias e redução de custos financeiros. Esta tendência que teve grande expressão nos anos 80 em vários países da OCDE é actualmente parte integrante da estratégia que orienta a reforma da administração pública em Portugal

A experiência da implementação da gestão orientada pelos resultados permite-nos tirar algumas conclusões. Os instrumentos legislativos são limitados na sua capacidade de influenciar a mudança. As várias tentativas dos Governos em implementar o plano e o relatório de actividades através de diplomas legais não tiveram grande adesão. A resistência à mudança, traduzida na apatia dos serviços e dos funcionários, tem sido um obstáculo à implementação deste instrumento. Por outro lado a racionalidade jurídico-administrativa sobrepõe-se à racionalidade gestonária e leva a que estes instrumentos sejam considerados formalidades a cumprir. Como salienta Bilhim, “Estas técnicas dão, quando bem aplicadas no curto prazo, resultados, todavia, só por si não ajudam a criar maior sentido de responsabilidade, compromisso para com os objectivos da organização, cidadãos livres e funcionários com o sentido das virtudes cívicas” (Bilhim, 2003:85)

Bibliografia

Abramson, Mark A. and Kamensky, John M., eds, 2002. *Managing for Results 2002*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 1993. *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho, Braga.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 1999. *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration*. Ph.D thesis. University of Exeter. United Kingdom.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2001. “Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy” in *Public Administration*, Vol. 79, Nº 4. pp. 915-932.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2002. *Gestão Pública em Portugal: reforma e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto.

Aucoin, Peter 1990. “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums” in *Governance*, Vol. 3, Nº 2, pp. 115-137.

Bilhim, João, 2003. “A Avaliação de desempenho na Administração Pública” *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. IV, Nº 1 e 2, pp. 72 – 87.

Bjur, Wesley E. and Gerald E. Caiden, 1978. “On reforming institutional bureaucracies”, *International Review of Administrative Sciences*, Nº 44, pp. 359-365.

Bourgault, J., 2004. “La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l’expérience québécoise”. in *Revue française d’administration publique*. Vol. 109, pp. 109-128.

Boyne, George A. and Walker, Richard M., 2002. “Total Quality Management and Performance: An Evaluation of the Evidence and Lessons of research on Public Organizations”, in *Public Performance and Management Review*. Vol. 26, N. 2, pp. 111-131.

Branco, José Francisco Angelino, 2003. *A reforma da Gestão Pública: o plano e o relatório de actividades como instrumento de gestão*. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho. Braga.

Circular da DGCP, Série A, n.º 1150, de 1/6/1987.

Circular da DGO, Série A n.º 1097, de 4/7/1985.

Circular Nº 1 / DGAP/ 2005, 29/3/2005.

Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio.

Decreto-lei 155/92, de 28 de Julho.

Decreto-lei 183/96, de 27 de Setembro.

Despacho 21172/2001 de 11 de Outubro.

Diário Económico, 28/05/2007.

Drucker, Peter., 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.

Ferlie, Ewan, Ashburner, L., Fitzgerald, L., and Pettigrew, A., 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Foster, Christopher D. e Plowden, Francis J., 1996. *The State Under Stress*, Buckingham: Open University Press.

Gow, James and Dufour, C., 2000. “Is the New Public Management a Paradigm? Does it matter?” in *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 66. pp. 573-597.

Grizzle, Gloria A. e Pettijohn, Carole D. 1992. “Implementing Performance Based Program Budgeting: A System-Dynamic Perspective”, in *Public Administration Review* Vol. 62, Nº 1, pp. 51-62.

Hood, Christopher, 1991. “Public Management for All Seasons” in *Public Administration*, Nº 69, pp. 3-19.

Hood, Christopher. 1996, “Exploring Variations in Public Management Reform of 1980s”. in Hans A. G. Bekke, James L. Perry, and Theo A .J. Toonen (ed.). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. pp. 268-287.

Humble, John W., 1968. *Improving business results*. Berkshire: McGraw-hill Publishing Company.

João Catarino Tavares, 2003. “As ondas da reforma” *Inforpor*. Lisboa.

Julnes, Patria de Lancer and Mixcóatl, Gerardo, 2003. “The utilization of performance measurement in the public sector” Comunicação apresentada no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 – 31 Outubro.

Lei 10/2004 de 22 de Março.

Lei 8-A/80, de 25 de Maio

Lei 60-A/2005, de 30 de Dezembro

McDonald, OOnagh, 1991. *The Future of Whitehall*, London: Weidenfeld & Nicolson.

Moynihan, Donald P., 2006. “Managing for Results in State Management: Evaluating a decade of reform” in *Public Administration Review* Vol. 66, Nº 1, pp. 77-89.

Munevar, Victoria Whittingham e Bozzi, Sonia Ospina, 2000. “Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) en Colômbia”, Comunicação apresentada no V Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Republica. Dominicana, 24 - 27 Outubro.

North, Douglass C., 1996. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reprinted Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Odiome, George S., 1979. *Administração Por Objectivos: um sistema de liderança administrativa para os nossos dias*, Rio de Janeiro: Editora Record.

OECD, 1996. *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*, Occasional Papers Nº 13. Paris.

Olsen, J. P. 1991, *Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change*. Governance, Vol. 4, Nº 2, pp. 125-149.

Osborne, David and Gaebler, Ted. 1993. *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.

Osborne, David and Plastrick, Peter, 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Polidano, Charles, 2001 “Administrative reform in core civil services: application and applicability of the new public management” in Willy McCourt and Martin Minogue, *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 44 – 69.

Pollitt, Christopher, 2001. “Convergence: the useful myth?”, in *Public Administration*, Vol. 79, Nº 4. pp. 933-947.

Resolução do Conselho de Ministros 199/2005 de 29 de Dezembro.

Resolução do Conselho de Ministros 34/87, de 8 de Julho

Resolução do Conselho de Ministros 53/2004 de 21 de Abril

Resolução do Conselho de Ministros 95/2003 de 30 de Julho.

Ribeiro, Adelino e vários, 1983. “A Problemática dos orçamentos Programa – Alguns contributos para a questão actual” in *Revista da Administração Pública*, Ano VI, Nº 21, pp. 441-463.

Rocha, J. A. Oliveira, 1999. “Reforma a Administração Pública é Possível” in *Fórum 2000, Reformar a Administração Pública: um imperativo*. Lisboa: ISCSP, pp. 67-69.

Rocha, J. A. Oliveira, 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.

Rocha, J.A. e Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2007. “Administrative Reform in Portugal: problems and prospects”, *International Review of Administrative Sciences*, em publicação.

Schick, Allen, 1999. “Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management”, Comunicação apresentada no Simpósium da OCDE. *Government of the Future: Getting from here to there*. 14-14 Setembro, Paris.

Sousa, Marcelo Rebelo de, 1990. “A Administração dos Cidadãos”. 1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa, Lisboa, 26-27 de Novembro. Lisboa.

Stewart, John e Stewart Ransom, 1994, “Management in the Public Domain” in *Publis Sector Management: Theory, Critique and Practice*, David McKeivitt e Alan Lawton, Sage Publications: London, pp. 54-70.

Wholey, Joseph S. 1999. “Performance-based management”. *Public Productivity Review*. Vol. 22, N. 3, pp. 288-307.

Resenha Bibliográfica

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo é Professor Associado na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, Campus de Gualtar. 4710-057 Braga, Portugal (telefone geral +351 253 604 100, telefone directo +351 253 604 527, fax +351 253 601 380, e-mail: jfilipe@eeg.uminho.pt, url: <http://www.eeg.uminho.pt>). É licenciado em Administração Pública e mestre em Estudos Europeus, ambos pela Universidade do Minho. Ph.D em Administração Pública pela University of Exeter, Reino Unido. Tem como principais áreas de investigação a análise da gestão pública, com especial atenção à reforma administrativa, quer no que concerne à Administração Central e à Administração Local, e o estudo dos modelos de governação.

Quadros

Quadro 1 – Divulgação dos Planos e Relatórios de Actividade Através da Internet
Direcções-gerais

Ministério	Total de Direcções Gerais	2002		2003		2004		2005		2006	
		PA	RA								
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	3	2	2	2	2	3	1	3	2	4	0
Ministério dos Negócios Estrangeiros	6	1	1	2	1	1	2	2	2	2	1
Ministério da Defesa Nacional	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério da Saúde	2	0	1	1	1	1	1	1	2	0	0
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4	0	1	0	1		2	1	2	1	2
Ministério da Administração Interna	3	2	3	3	2	3	0	3	3	2	0
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Ministério das Finanças e da Administração Pública	9	4	4	5	4	4	5	4	2	2	1
Ministério da Educação	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério da Justiça	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério da Ciência, tecnologia e Ensino Superior	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministério da Economia e Inovação	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.portaldogoverno.pt> – 15-05-2007

Quadro 2 – Divulgação dos Planos e Relatórios de Actividade Através da Internet
Institutos Públicos

Ministério	Total de Institutos Públicos	2002		2003		2004		2005		2006	
		PA	RA								
Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	10	1	1	3	3	3	4	3	3	4	1
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	10	2	2	3	2	3	2	3	2	3	0
Ministério dos Negócios Estrangeiros	4	3	1	2	2	1	2	2	1	2	1
Ministério da Defesa Nacional	4	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Ministério da Saúde	7	1	1	1	2	1	2	2	2	2	0
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
Ministério da Educação	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	4	0	0	1	1	1	3	2	2	2	2
Ministério das Finanças e da Administração Pública	7	1	3	1	5	3	5	3	5	3	3
Ministério da Educação											
Ministério da Justiça	4	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Ministério da Ciência, tecnologia e Ensino Superior	10	3	4	3	4	3	5	3	5	3	2
Ministério da Economia e Inovação	7	2	5	2	6	3	5	2	4	1	0
Ministério da Cultura	8	0	1	1	0	2	1	2	2	2	0
Ministro da Presidência	3	1	1	1	2	2	2	2	3	2	2

Fonte: Elaboração própria a partir de <http://www.portaldogoverno.pt>, 15-05-2007

Resumo

Desde meados da década de 80 assistiu-se em Portugal a várias tentativas para introduzir a gestão orientada pelos resultados. Estas iniciativas, e outras de natureza gestonária, são o resultado da influência da Nova Gestão Pública e das ideias que permearam o movimento de reforma administrativa internacional.

A literatura sobre a reforma administrativa refere que as burocracias institucionais resistem à mudança, particularmente quando esta desafia as práticas e os procedimentos instituídos (Bjur e Caiden, 1978; Olsen, 1991). Esta é a fonte da continuidade que está embutida na cultura e que é reproduzida de acordo com o ‘código genético’ da organização (Araújo, 1999).

A análise da implementação da gestão orientada pelos resultados na Administração Pública portuguesa, iniciada com a introdução dos planos e relatórios de actividade em 1987, mostra que apesar da vontade dos reformadores introduzirem estes modelos ainda não há uma prática que indique a generalização da utilização destes instrumentos. Recentemente, a experiência da introdução da gestão por objectivos nos serviços públicos mostra que a resistência à mudança, a falta de preparação para usar estes instrumentos e a ausência de uma cultura assente em valores gestonários condicionaram o sucesso da reforma.

