

**O Impacto da Avaliação do Desempenho nos Sistemas de
Controlo de Gestão das Autarquias**

O caso da Câmara Municipal de Vila Flor

Por

Andrea Maria Fonseca da Venda Teixeira Peixoto

Tese de Mestrado em Contabilidade

Orientada por:

Professor Doutor João Francisco da Silva Alves Ribeiro

Faculdade de Economia

Universidade do Porto

Porto

Dezembro de 2009

Agradecimentos

A realização do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio, ajuda, orientação, compreensão, acompanhamento e incentivo de várias pessoas, a quem quero dirigir os meus agradecimentos.

Em primeiro lugar, expresso um sincero e profundo agradecimento ao meu orientador, o Prof. Doutor João Francisco da Silva Alves Ribeiro pelo facto de ter aceitado orientar este trabalho, pela orientação na escolha do tema e na definição dos objectivos de investigação, pelos ensinamentos transmitidos, pelo incentivo, apoio e disponibilidade sempre demonstrados.

Para a realização deste trabalho foram imprescindíveis a colaboração do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Vila Flor, Dr. Artur Guilherme Gonçalves Vaz Pimentel e do Senhor Vice-Presidente, Eng.º Fernando Francisco Teixeira de Barros, a quem agradeço o apoio e disponibilidade demonstradas.

Um agradecimento muito especial ao meu colega e amigo Vítor pelas palavras de incentivo.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que em acompanharam ao longo deste tempo.

Resumo

Recentemente temos assistido a importantes alterações na estrutura e funcionamento dos municípios, com reflexos nos modelos de gestão adoptados. A partir de 2004, as autarquias ficaram obrigadas a adoptar e implementar um novo sistema de avaliação do desempenho: o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Depois de caracterizar os modelos de gestão subjacentes às organizações do sector público, baseado nas ideias da teoria institucional, desenvolvi um estudo de caso, procurando aferir o alcance das mudanças ocorridas nos sistemas de controlo de gestão de uma autarquia resultantes do processo de adopção e implementação do SIADAP.

O trabalho de campo decorreu entre Dezembro de 2007 e Novembro de 2008 e inclui a análise de duas entrevistas, previamente elaboradas, direccionadas aos membros do órgão de gestão da autarquia.

Este estudo aponta para a existência de um “*gap*” entre a realidade e as reformas anunciadas. O novo instrumento de avaliação do desempenho resulta de uma pressão institucional de natureza coerciva, que acaba por conduzir a uma implementação meramente formal. Os serviços revelaram resistências institucionais à mudança, quer porque os intervenientes não se revêem na nova configuração, quer porque as características dos modelos instituídos são muito diferentes do novo modelo. Outro motivo para a existência de *decoupling* relaciona-se com a grande dificuldade sentida quer para estabelecer objectivos mensuráveis, quer para medir de forma objectiva o resultado do trabalho da maior parte dos avaliados. Por fim, o contexto político condiciona a actuação do executivo camarário, uma vez que os elementos que o integram estão conscientes que a implementação de formas de avaliação de desempenho muito sensíveis poderá afectar os resultados dos próximos actos eleitorais.

Índice

1 – Introdução	1
1.1 – Ambiente institucional.....	1
1.2 – Motivações e justificações para o tema.....	3
1.3 – Objectivos da investigação.....	5
1.4 – Estrutura da dissertação.....	7
2 – Os dois paradigmas da Administração Pública	8
2.1 – A gestão pública tradicional vs nova gestão pública.....	8
2.2 – O novo modelo de gestão no contexto da NGP.....	13
2.3 – Limitações do modelo da Nova Gestão Pública.....	16
2.4 – Portugal e o modelo da NPG.....	17
2.5 – A avaliação do desempenho no sector público.....	18
2.5.1 – Modelos de avaliação do desempenho e suas limitações.....	19
2.5.2 – A avaliação do desempenho em acção nas autarquias.....	23
3 – A teoria institucional e os sistemas de controlo de gestão	25
3.1 – Sistemas de controlo de gestão.....	25
3.1.1 – Controlos de resultados.....	27
3.1.2 – Controlos de acções.....	28
3.1.3 – Controlos pessoais.....	29
3.1.4 – Controlos culturais.....	30
3.2 – Sistemas de controlo de gestão no sector público.....	33
3.3 – A teoria institucional.....	34
4 – Metodologia	45
4.1 – A escolha da metodologia – o estudo de caso.....	45
4.2 – Desenvolvimento do estudo de caso.....	46
5 – Os impactos da implementação do SIADAP na CMVF	50
5.1 – Apresentação da instituição.....	50
5.2 – O Processo de adopção e implementação do SIADAP.....	52
5.2.1 – Sistema anterior ao SIADAP – a ‘Classificação de Serviço’.....	53
5.2.2. – O SIADAP: a NGP em acção.....	54
5.2.3. – O SIADAP na CMVF.....	58
5.3 – Discussão.....	63
6 – Conclusões	70
6.1 – Principais conclusões do estudo.....	70
6.2 – Limitações e possíveis investigações futuras.....	72

Apêndice

Referências Bibliográficas

Índice de Quadros

Quadro 2.1 – Paradigmas da Administração Pública.....	9
Quadro 2.2 – Modelos de Gestão da Administração Pública.....	14

Índice de Figuras

Figura 2.2 - Da Tradicional Administração Pública à NPM.....	15
Figura 3.1 – Estratégias de Controlo.....	32

Lista de Siglas

ABB – *Activity-Based Budgeting*

ABC – *Activity-Based Costing*

BSC – Balanced Scorecard

CMVF – Câmara Municipal de Vila Flor

NGP – Nova Gestão Pública

SCG – Sistemas de Controlo de Gestão

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública

TQM – *Total Quality Management*

1. Introdução

1.1. Ambiente institucional

Em Portugal, as autarquias locais têm, desde 1976, dignidade constitucional. Segundo a lei fundamental, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais. Se em Portugal a forma de organização autárquica das comunidades locais remonta pelo menos à época medieval, a actual organização democrática das autarquias locais portuguesas é relativamente recente, tendo sido constitucionalmente consagrada em 1976. A democracia local foi inaugurada em 1977, com a realização das primeiras eleições autárquicas.

A definição de município aparece pela primeira vez no Art.º 38.º da Lei n.º 77/79, de 25 de Outubro (lei sobre as atribuições das autarquias locais), como “a pessoa colectiva territorial, dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios da população na respectiva circunscrição”.

Por outro lado, o princípio da autonomia local está sancionado no Art.º 6.º da Constituição da República Portuguesa, desenvolvendo-se as coordenadas em que ele se materializa, no título VII da Parte III, respeitante à organização do poder político e sob a epígrafe “Poder Local”. Assim, referem os Art.º 235.º e 236.º que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (...), pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”, especificando que “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”. Estas últimas ainda não foram criadas.

As autarquias locais são uma emanção do Poder Local e constituem uma das formas de descentralização territorial, caracterizando-se segundo Gonçalves (2006), por:

- a) Serem pessoas colectivas públicas de substrato territorial, distintas do Estado, com personalidade jurídica e património próprio;

- b) Através da determinação legal, serem dotadas de atribuições múltiplas e próprias que lhe são cometidas em exclusivo;
- c) Serem dotadas de órgãos próprios, directamente eleitos por sufrágio dos cidadãos, possuindo, como tal, representatividade e legitimidade democrática;
- d) Estarem investidas das competências necessárias à prossecução das suas atribuições, dispondo de capacidade jurídica e autonomia administrativa e financeira;
- e) Estarem sujeitas à tutela administrativa do Estado, isto é, o Estado mantém um poder de controlo administrativo que lhe permite fiscalizar a legalidade da actuação das autarquias locais.

O princípio constitucional da autonomia das autarquias e da descentralização da administração pública impôs que fosse dada a devida relevância aos aspectos relativos à definição das atribuições das autarquias locais e à competência dos respectivos órgãos.

As autarquias locais integram a organização democrática do Estado e visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas¹. Para atingir os fins constitucionalmente definidos, estão-lhes cometidas uma série de funções, que se dividem em subfunções, traduzindo níveis diferentes de provisão de bens e serviços, a que correspondem diferentes graus de afectação de recursos e de despesa pública local. A actividade económica das autarquias aparece assim associada à satisfação de necessidades colectivas locais, diferenciando-se da acção desenvolvida pelo Estado – Administração Central – a quem compete tratar da satisfação das necessidades gerais, isto é, de âmbito nacional. As relações entre o governo central e os governos locais são complexas e caracterizam-se por as autarquias estarem sujeitas a “regras de comportamento e de controlo”. Através do recurso a mecanismos de natureza financeira, o governo central procura influenciar as

¹ Art.º 237.º da Constituição da República Portuguesa.

decisões dos governos locais. A primeira condicionante da gestão resulta das relações com a administração central, dado que esta, sendo responsável pelo bem-estar geral da população e pelo desenvolvimento harmonioso e distribuição equitativa da riqueza, não poderá deixar de se interessar pela actuação das autarquias, quer em termos do seu financiamento, quer quanto à aplicação de recursos (Carvalho, 1996).

Deste modo, a administração central pode condicionar a actuação das autarquias através dos recursos que disponibiliza e do poder legislativo de que dispõe para ditar as regras e procedimentos.

O reforço da autonomia dependerá do modelo de gestão a seguir, da capacidade política para definir o plano estratégico de desenvolvimento local, que mobilize e potencie os recursos endógenos locais, em alternativa à dependência ou reivindicação de mais recursos da administração central e, uma vez vencida a fase de realizações imediatas, em que as acções decorrem muitas vezes por pressão directa das populações ou de grupos, as autarquias devem definir novos objectivos tendo em conta os diversos obstáculos que se colocam à sua acção (Carvalho, 1996).

1.2. Motivações e justificações para o tema

Os fenómenos de rápida mudança social, económica, tecnológica e política que têm vindo a verificar-se, têm levado as organizações públicas a um debate sobre os novos modelos organizativos e métodos orientados para uma nova cultura de eficiência, que se pretende emergente na administração pública autárquica.

A profunda evolução verificada ao nível da gestão pública nos últimos anos foi motivada tanto pelas exigências da Nova Gestão Pública (NGP), como pelo fenómeno de internacionalização e globalização da economia. No sentido de melhorar a eficácia e eficiência da administração pública, a NGP inclui mudanças nos procedimentos utilizados e alterações nas estruturas da organização do sector público, com o objectivo de garantir

um melhor funcionamento destas instituições (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert, 2000).

Desde o fim dos anos 90 que os governos procuram desenvolver novos modelos de gestão na administração pública e de racionalização do aparelho de Estado. Um novo paradigma de gestão começou a inspirar políticas de reforma das organizações públicas na procura da maior eficiência e produtividade dos serviços. Estas mudanças estão associadas ao paradigma da NGP, um paradigma progressivamente institucionalizado no sector empresarial administrativo, com impactos e configurações diversas. Genericamente, este paradigma parte da ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado podem e devem ser geridas através de princípios similares na sua essência, apesar das organizações públicas terem o interesse público como objectivo e fim das suas actividades e de serem relativamente controladas pelo poder político.

As reformas na administração pública, tendo em vista reformular os modelos e processos desadaptados face à actual conjuntura de actuação dos entes públicos, têm dado origem a um quadro legal inovador, dotando os respectivos serviços de instrumentos semelhantes aos usados no sector privado. O Decreto-Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, que institui o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP), é um dos diplomas legais que vieram alterar por completo a realidade jurídico-administrativa até então vigente, no âmbito das reformas encetadas pelos sucessivos Governos. Este novo modelo de avaliação de desempenho tem como principal objectivo melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados na administração pública, através da instituição de uma lógica de gestão por objectivos.

No contexto do sector público, a gestão do desempenho constitui o vector essencial das reformas ligadas à NGP. O SIADAP situa-se no quadro deste novo paradigma e enquadra-se, amplamente, na gestão de desempenho de toda a organização. A administração pública burocrática não é desprovida de esquemas de avaliação de desempenho, mas as novas lógicas introduzem uma maior individualização, diferentes critérios (ligados ao mérito e não à antiguidade), e diferentes consequências e retribuições (possibilidade de despedimento, mobilidade, prémios).

O SIADAP surge, assim, como um instrumento fundamental no processo da NGP, que procura introduzir nas instituições públicas a gestão orientada para os resultados através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestionária, nomeadamente a preocupação com a eficiência, eficácia e economia. O interesse pessoal e profissional justificou, em boa medida, a orientação da presente investigação para o estudo dos Sistemas de Controlo de Gestão (SCG) das autarquias através de um estudo de caso - Câmara Municipal de Vila Flor (CMVF). Com o presente estudo pretende-se analisar alguns dos impactos decorrentes do novo sistema de avaliação de desempenho nos SCG da autarquia, nomeadamente, através da descrição do processo de adopção e implementação do SIADAP na autarquia.

Em termos académicos, o estudo revela-se interessante e útil uma vez que podemos constatar uma insuficiência de estudos, em Portugal, sobre este tema. No entanto, questões relacionadas com esta problemática têm sido estudadas noutros países (Johnsen, 1999; Streib e Poister, 1999; Kloot e Martin, 2000; Julnes e Holzer, 2001; Bogt, 2003; Edward e Thomas, 2005) e ao nível de outras instituições públicas, nomeadamente universidades e hospitais (Meyer e Rowan, 1977; Zucker, 1977; Covalski e Dirsmith, 1983, 1986, 1988; DiMaggio e Powell, 1983; Scott, 1983; Abernethy e Stoelwinder, 1991).

Em Portugal, salientam-se os contributos de Major e Hopper (2003, 2005 e 2006), Ribeiro e Scapens (2006), para uma melhor compreensão dos SCG instituídos e dos seus usos, mas em contexto de empresas privadas ou em fase de privatização. Não há, segundo o nosso conhecimento, estudos de caso realizados em autarquias locais.

1.3. Objectivos da investigação

As autarquias locais em Portugal atravessam uma fase de desafios importantes, no âmbito de um processo generalizado de reforma administrativa. Existe um esforço, por parte de todos os agentes envolvidos, para melhorar o nível do serviço público. Desta forma, foram adoptadas práticas e experiências identificadas com o movimento da NGP. No entanto,

apesar de todo o esforço de mudança, existe uma série de resistências que perpetuam o modelo de gestão autárquica (burocrático/hierárquico).

A necessidade de implementar práticas de responsabilização e avaliação dos resultados obtidos pela gestão pública, baseando-se sobretudo em critérios de gestão em vez dos de confiança política, levou ao surgimento do SIADAP.

Nas últimas décadas, os esforços para melhorar o desempenho nas organizações do sector público centraram-se na avaliação do desempenho (Hood, 1991, 1995; Hood e Peters, 2004). Alguns decisores políticos acreditam que a avaliação do desempenho fornece e faculta oportunidades para melhorar o desempenho das organizações públicas. Mas como se efectiva a avaliação do desempenho no sector público?

O Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, e aplicado à administração local pelo Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho, visa constituir um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas. Este novo paradigma organizacional pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública, tendo em vista não só a melhoria do seu desempenho, mas também um propósito de prestação de contas e de transparência de actuação da administração pública perante os cidadãos.

Neste contexto, o objectivo central desta dissertação é analisar o impacto da mudança nos SCG da CMVF decorrente das mudanças ao nível das políticas implementadas no âmbito da NGP, designadamente o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP).

Mais do que compreender os impactos dessas mudanças, interessa perceber como e porquê eles se desenvolvem de determinada forma na instituição. Deste modo, para sistematização e direccionamento da investigação, e considerando o interesse em contribuir para um melhor entendimento do tema, pretende-se com este estudo responder às seguintes questões orientadoras da investigação:

O que caracteriza os SCG na Autarquia, ao nível da avaliação do desempenho?

O que está a mudar nos SCG da Autarquia, em resultado do SIADAP?

Qual o alcance da mudança e quais os motivos para esse alcance?

1.4. Estrutura da dissertação

O presente trabalho encontra-se estruturado em 6 capítulos. Para além deste primeiro ponto introdutório, no capítulo 2 serão expostos os paradigmas da administração pública, sendo feita uma comparação entre os modelos de gestão que a caracterizam, com particular ênfase para a avaliação do desempenho.

Posteriormente, no capítulo 3, é descrito o enquadramento teórico que serve de base ao presente estudo. Neste capítulo é apresentado o conceito de SCG e algumas teorias que procuram explicar as formas e processos destes mesmos SCG nas organizações.

O capítulo 4 apresenta e justifica as opções metodológicas tomadas na condução do presente trabalho de investigação. São expostos os procedimentos metodológicos utilizados, nomeadamente o tipo de abordagem escolhida, as fontes de informação e aspectos relacionados com a organização, análise e interpretação dos dados.

No capítulo 5 é apresentado o estudo de caso e são enunciados e discutidos os principais resultados da investigação, que serão comparados e discutidos à luz das fundamentações teóricas descritas nos capítulos anteriores.

Por último, no capítulo 6, serão apresentadas algumas considerações finais sobre os impactos nos SCG da CMVF decorrentes da adopção de práticas no âmbito da NGP, nomeadamente a implementação do SIADAP, bem como sugeridas algumas linhas de orientação para futuros trabalhos de investigação nesta área.

2. Os dois paradigmas da Administração Pública

A busca de um novo modelo de gestão pública extravasa as questões intra-organizacionais, pois procura alterar as instituições e introduzir novas formas de fornecimento de bens e serviços.

2.1. A gestão pública tradicional vs nova gestão pública

A gestão pública pode ser definida como “o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas com o objectivo de alcançar metas individuais e colectivas, tendo em consideração as restrições jurídico-políticas que condicionam e caracterizam a actividade pública (Hoz, 1996). Conceptualmente, “a gestão pública é a instância mediadora entre a implementação das políticas públicas formuladas no campo da política e os resultados que se obtêm da sua implementação no campo da administração” (Ospina, 2001). Neste contexto, o aperfeiçoamento da gestão pública poderá melhorar a imagem das administrações e aumentar a sua legitimidade.

Segundo Ospina (2001), as teorias contemporâneas da administração pública enfatizam as vantagens de promover uma gestão orientada para os resultados, em contraste com a orientação tradicional onde prevalecem os procedimentos e os processos de gestão. Para este autor existem razões importantes para valorizar os resultados da gestão pública num contexto democrático, pois tal permite fortalecer e aprofundar a institucionalidade democrática com vista a:

- Estabelecer vários níveis de responsabilidade dos funcionários públicos e as suas obrigações de dar conta das suas acções;
- Garantir uma gestão mais transparente e permitir informação sobre a eficiência do uso dos recursos;
- Motivar os funcionários públicos e dar prioridade à perspectiva do cidadão e ao mesmo tempo de utilizadores do serviço público;
- Melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- Melhorar a coordenação entre as organizações públicas.

Neste âmbito, no quadro seguinte podemos identificar dois paradigmas que caracterizam a administração pública: o da Administração Pública Tradicional e o da NGP.

	Administração Pública Tradicional	NGP
Objectivos-Chave	<i>Inputs</i> fornecidos politicamente e os serviços monitorizados através do controlo burocrático	Gerir <i>inputs</i> e <i>outputs</i> de forma a assegurar economias e respostas aos consumidores
Papel dos gestores	Assegurar que as regras e os procedimentos apropriados são seguidos	Ajuda a definir e fazer face aos objectivos acordados de desempenho
Definição de Interesse Público	Por políticos/peritos e o Interesse Público reduzido	Pela agregação de preferências individuais, captadas, na prática, por políticos seniores ou gestores, apoiados pelos dados relativos às escolhas dos consumidores
Abordagem ao <i>ethos</i> do serviço público	O sector público tem o monopólio do <i>ethos</i> do serviço, comum a todos os corpos públicos	Cepticismo em relação ao <i>ethos</i> do serviço público (que leva à ineficiência e ao monopólio), favorecendo o serviço ao consumidor
Sistema preferencial de prestação de serviço público	Departamentos hierárquicos ou profissões auto-reguladas	O sector privado ou agências públicas limitadas
Contribuição do processo democrático	Garante <i>accountability</i> : a competição entre líderes eleitos fornece uma <i>accountability</i> alargada	Garante objectivos: limitado a estabelecer objectivos e a avaliar desempenho, deixando aos gestores a definição dos meios

Quadro 2.1: Paradigmas da Administração Pública (adaptado a partir de Kelly e Muers, 2002)

Segundo uma perspectiva Weberiana², a burocracia fornece a eficácia organizacional através de 4 características (Beetham, 1987):

1. Colocação dos funcionários numa divisão sistemática do trabalho, através da qual os problemas administrativos complexos são resolvidos em tarefas repetitivas e possíveis de gerir;
2. Os funcionários são empregados dentro de uma estrutura de carreira a tempo inteiro, com ênfase na continuidade e progressão a longo prazo;
3. O trabalho dos burocratas é conduzido de acordo com regras prescritas, sem arbitrariedade ou favoritismos e, preferivelmente, com um registo escrito;
4. Os funcionários são nomeados em função do mérito, uma vez que se tornam peritos nas suas funções e, por sua vez, controlam o acesso, a informação e o conhecimento na sua área específica de responsabilidade.

A administração pública tradicional, usando a linguagem da teoria cultural de “*grip-group*”³, é dominada por uma visão hierárquica do mundo. O argumento central que muitas vezes é proposto pelo paradigma da administração pública é o de que “as pessoas necessitam de seguir regras” (Thompson, Ellis, e Wildavsky, 1990; Hood, 2000; Stoker, 2004).

Verifica-se também a ausência de uma mentalidade empresarial orientada para os cidadãos. Não existe uma definição clara e precisa dos objectivos, fruto de uma análise da situação presente e futura, nem se afecta planeamento a curto, médio e longo prazo que permita a formulação de planos e políticas que contribuam para a concretização dos objectivos definidos. A selecção de pessoal é baseada em processos standardizados, não havendo incentivos à evolução na carreira. Como consequência assiste-se à ausência de

² Segundo o sociólogo Weber (1922), o modelo de “Burocracia” é descrito como uma forma de autoridade legal, racional que era precisa, estável, disciplinada e fiável, apresentando uma eficiência superior. A legalidade e a legitimidade eram as principais marcas da burocracia. Caracterizava-se pelas normas e regulamentos, pela hierarquia e responsabilidade e por documentos oficiais.

³ Modelo proposto por Mary Douglas, e desenvolvido em Michael Thompson, Richard Ellis e Aaron Wildavsky, *Cultural Theory* (Boulder, Westview Press, 1990). O argumento é o de que é possível sistematizar a discussão sobre as diferentes culturas organizacionais em termos de uma teoria que procura entender a “cultura” de uma organização ou grupo social como uma resposta adaptativa a duas variáveis sociais básicas, o grau de hierarquização e de coesão social.

responsabilidades no que respeita à realização de objectivos e à pouca motivação para a introdução de melhorias nos sistemas de gestão pública.

Diversas pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas por este modelo, condicionaram o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública. A NGP é um modelo de gestão que pretende adaptar aos serviços públicos os conceitos de gestão de modo a torná-los mais eficazes, isto é, caracteriza-se pela utilização de práticas de gestão com ênfase na eficácia (Gomes, 2006).

A NGP procura desmontar o pilar burocrático de Weber da administração pública tradicional. Longe das burocracias hierárquicas com objectivos múltiplos, a NGP defende que as organizações devem ser dirigidas por um restrito corpo central de liderança. A ideia de *ethos* do sector público é rejeitada como sendo simplesmente uma capa para a ineficiência e para a construção de um edifício imperial de burocratas. A política partidária é tolerada como parte da visão da NGP, mas a sua função-chave é reduzida ao fornecimento de líderes para guiarem o sistema (Stoker, 2006). Ter uma liderança política de qualidade é um recurso para a NGP, tal como o é para a gestão pública tradicional, pois ambas requerem a separação entre o mundo da política e o mundo dos funcionários.

Na NGP, a visão sobre a motivação humana assenta na perspectiva de que as pessoas são individualistas e empreendedoras. Necessitam que lhes sejam atribuídos objectivos a cumprir, que trabalhem em ambientes competitivos, e que sejam responsabilizadas pelo seu desempenho. A NGP⁴ diferencia-se do modelo tradicional pela desregulamentação, ou seja, menos regras e normas e maior ênfase no estabelecimento de objectivos bem determinados e no seu cumprimento. A descentralização da gestão que se traduz na criação de subentidades para o desenvolvimento de funções concretas, com objectivos e responsabilidades bem definidas, procura a motivação adequada para a aceitação de melhorias nas diversas entidades que integram a administração pública (Stoker, 2006)

⁴ Introduzida por Christopher Hood (1991), no seu artigo “*A Public Management for All Seasons?*”, utilizada para designar as doutrinas administrativas que dominaram a agenda de reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70.

A influência da NGP teve um profundo impacto nas estruturas administrativas e culturais, introduzindo métodos do sector privado na administração pública e estabelecendo uma nova estrutura institucional no fornecimento de bens e serviços.

Segundo Hood (1991), a NGP caracteriza-se pelos seguintes elementos:

- A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos;
- A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado, procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
- A preocupação com o controlo dos resultados insistindo na necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;
- A desagregação das grandes unidades do sector público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas recorrendo a formas inovadoras de organização das actividades;
- A introdução de factores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão;
- A ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos, cortando nos custos e procurando maior eficiência e economia.

Mais do que um conjunto de técnicas de gestão, a NGP implica a introdução de novos valores e de uma cultura administrativa indutora de eficiência, economia e eficácia. Esta abordagem assume-se como uma alternativa ao modelo burocrático, orientando-se para os resultados. As actividades são organizadas de forma a introduzir flexibilidade e autonomia na gestão pública. Um dos pressupostos em que assenta a ideia de orientar a gestão para os resultados esperados é o de que esta gera uma dinâmica no interior da organização que resulta num melhor desempenho organizacional, uma vez que exige que se verifique o cumprimento de metas e objectivos propostos no planeamento.

Estes dois paradigmas esforçam-se, naturalmente, por capturar a complexidade da governança e da prática burocrática. Wilson (1989) concluiu que oferecer uma visão global das burocracias e da administração pública tem as suas limitações. O autor sugere que o mundo limitado por regras da administração pública tradicional apenas fornecia uma visão parcelar da administração pública, dada a variedade de agências públicas.

No âmbito da reforma do sector público, passamos de um estado burocrático e com uma gestão baseada no poder, para uma gestão flexível, baseada em objectivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho.

2.2. O novo modelo de gestão no contexto da NGP

O contexto de globalização que caracteriza a sociedade actual, acompanhado por um ambiente extremamente competitivo e em contínua mudança impõe a qualquer organização pública uma direcção estratégica e a capacidade de decidir oportunamente, de modo a dar resposta às necessidades do mercado e da sociedade, exigindo uma maior transparência da actuação do Estado, enfatizando alguns desenvolvimentos no campo da gestão pública. O modelo da NGP, emergente durante as décadas de 80 e 90 do século passado, na generalidade dos países desenvolvidos, visava promover a inovação e modernização da administração pública e, conseqüentemente, a melhoria dos índices de eficácia, eficiência e economia.

David Osborne e Ted Gaebler (1993), no início da década de 90, introduziram novos conceitos de governação a que eles chamaram de “reinvenção do governo”⁵, baseados no espírito empresarial e que viriam a provocar um impacto significativo nas economias desenvolvidas. Na literatura, a NGP é descrita como um novo modelo, um novo paradigma, uma nova ideologia de organização, estrutura e gestão da administração pública, que acompanhou a evolução internacional e o fenómeno da globalização.

⁵ O *best-seller* “*Reinventing Government*” influenciou a política do presidente Clinton e, sucessivamente, inspirou reformas administrativas em vários países.

Os princípios inerentes a este modelo implicam a introdução de um conjunto de reformas na gestão pública como condição essencial para o seu sucesso, baseadas em novas formas de governação importadas do sector privado. Os conceitos de autonomia, descentralização dos serviços, responsabilidade baseada em *outputs* e *outcomes*, racionalização dos recursos, entre outros, ascendem com o novo paradigma da gestão pública (Hood, 1991, 1995; Osborne e Gaebler, 1993; Dunleavy e Hood, 1994).

As características básicas da NGP realçam a responsabilidade baseada nos resultados em vez de se preocuparem com a responsabilidade baseada nos processos, surgindo um novo conceito de responsabilidade e uma linguagem de racionalidade económica, onde os métodos de gestão privada assumem um papel importante (Hood, 1995). Os princípios da NGP implicam uma mudança na forma como os serviços públicos estão organizados e no modo como são geridos, assistindo-se à decadência do modelo burocrático da administração tradicional, preocupado fundamentalmente com a lei e o seu cumprimento, defendendo-se uma maior aproximação aos cidadãos e às suas necessidades, o que justifica a maior flexibilidade da gestão pública (Dunleavy e Hood, 1994). Desta forma, o surgimento do novo modelo de gestão para o sector público deriva das limitações verificadas no modelo tradicional.

John Raine e Michael Willson (1995) distinguem os dois modelos da seguinte forma:

Modelo Administrativo	Modelo de Gestão
Estável	Dinâmico
Documentado	Medido
Funcionários Especializados	Funcionários Flexíveis
Controlo e Autoridade	Delegação e Responsabilidade
Equidade	Eficiência e Eficácia
Continuidade	<i>Responsiveness</i>
Orientação para o <i>input</i>	Orientação para o <i>output/outcome</i>

Quadro 2.2: Modelos de Gestão da Administração Pública

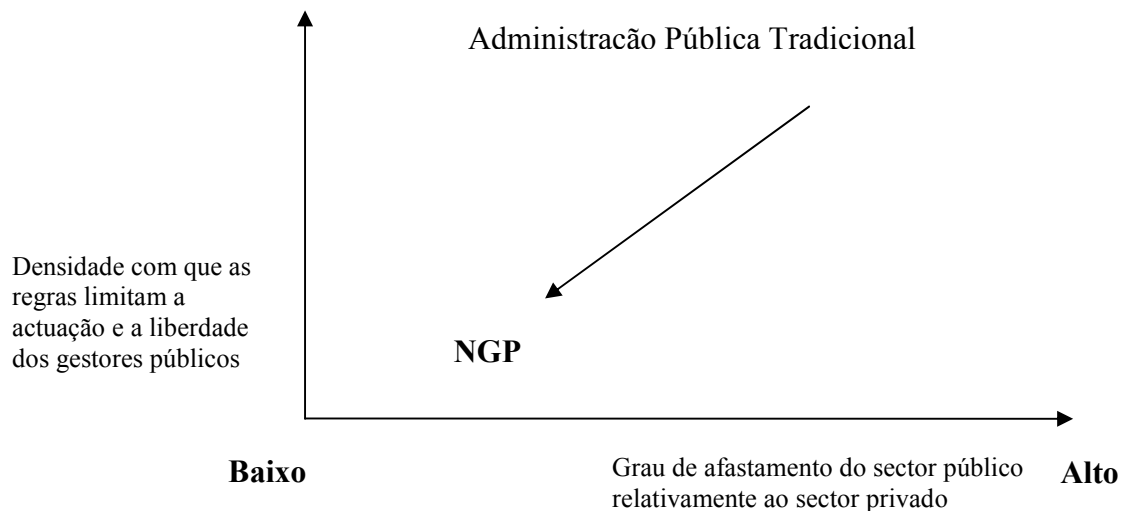
A introdução de princípios de gestão pública, com a concorrência entre os serviços fornecidos, o aumento de poder e de participação dos cidadãos, a avaliação de desempenho

baseada em resultados, a descentralização das responsabilidades, a introdução do conceito “*value for money*” e de outros mecanismos de mercado são mais vantajosos que a “velha” burocracia (Osborne e Gaebler, 1993). No entanto, os autores afirmam a necessidade de se ter em conta a existência de especificidades e diferenças do sector público para que se obtenha o sucesso desejado destas medidas.

Dunleavy e Hood (1994) descrevem a NGP como um modelo de reorganização do sector público, de forma a aproximar a sua gestão e práticas de divulgação e contabilização aos métodos da gestão privada, baseando-se em dois aspectos essenciais:

- Grau com que o sector público se afasta do sector privado;
- Grau de hierarquização, ou seja, a densidade com que o conjunto de regras e procedimentos influenciam a liberdade de actuação do governo.

Da Tradicional Administração Pública à NGP



Fonte: Dunleavy e Hood (1994)

Figura 2.2: “Da Tradicional Administração Pública à NGP”

A passagem à NGP é caracterizada pela diminuição das diferenças entre os dois sectores, no que respeita ao regime de contratação de pessoal, estruturas organizativas e modelos de negócio, bem como através de uma maior autonomia e delegação de poderes na tomada de decisão. Barberis (1998) associa o modelo da NGP à necessidade de um novo modelo de responsabilidade para o sector público, todavia é necessário definir claramente essas responsabilidades para que se possam medir resultados e avaliar desempenhos. Para tal, é fulcral uma clara separação entre políticos e gestores, sendo os primeiros responsáveis pelo cumprimento dos objectivos (eficácia) e os segundos responsáveis pela forma como se alcançam esses objectivos (eficiência) (Gray e Jenkins, 1995). Só com esta separação é possível apurar responsabilidades pelos níveis de eficiência e eficácia obtidos.

2.3. Limitações do modelo da Nova Gestão Pública

Este modelo, como qualquer outro, tem as suas limitações e tem recebido críticas, pondo-se em causa os seus princípios e o alcance dos seus objectivos. Sem a necessária adaptação do modelo de gestão à realidade específica do sector público, nomeadamente à complexidade política, poderá correr-se o risco de se criar uma nova burocracia. A gestão pública não deve imitar a gestão empresarial, mas, antes, deve procurar a coordenação e negociação entre as várias partes envolvidas no processo de decisão. Os princípios de gestão pública designam “...um novo modelo de governo. Eles não resolvem todos os nossos problemas” (Osborne e Gaebler, 1993).

O modelo da NGP constitui mais uma revolução de paradigma do que uma nova forma de governo, uma vez que este modelo é muitas vezes usado para redefinir políticas e não para melhorar o estado da gestão e a eficiência operacional (Gray e Jenkins, 1995). Os valores de equidade, cidadania, acção colectiva e dimensão política são menosprezados pelo modelo de gestão que foca essencialmente os resultados. O novo modelo não pode igualar dois sistemas (público e privado) com realidades, valores e culturas diferentes.

A implementação das reformas da NGP exige, em primeiro lugar, uma mudança de cultura organizacional, da mentalidade e das rotinas instaladas (Fernández, 2000). Para cada organização é necessário adoptar um modelo adequado às estruturas, tarefas, funções, nível de autonomia, valores e cultura instalados.

Apesar das críticas, a NGP assenta em princípios úteis às instituições públicas e à sua organização e gestão. Como qualquer outro modelo, este também deve assentar num processo faseado e gradual para garantir o sucesso e concretização dos seus objectivos, bem como uma adaptação à realidade de cada organização.

2.4. Portugal e o modelo da NGP

A introdução dos princípios da NGP por parte dos países da OCDE tem sido feita a ritmos diferentes, sendo notável o avanço dos países anglo-saxónicos e dos países nórdicos relativamente aos países da Europa Continental (Hood, 1995). Tal deve-se, essencialmente, a diferentes orientações políticas, à dimensão dos governos e ao desempenho macroeconómico dos diferentes países (Hood, 1995).

Os diferentes antecedentes histórico-institucionais de Estados e administrações afectaram e continuam a afectar a forma e o conteúdo das respectivas reformas administrativas. Em Portugal, podemos constatar um atraso histórico que se reflecte sempre neste tipo de mudanças estruturais. Por outro lado, este processo de mudança não passa apenas pela introdução de um conjunto de princípios do modelo, exigindo-se, em primeiro lugar, uma mudança de mentalidades e da cultura organizacional.

A cultura da organização é um dos aspectos mais importantes a ter em linha de conta (a personalidade, as crenças partilhadas, as regras não expressas), pois determina a forma como a organização e os seus trabalhadores actuam face aos desafios.

A principal razão para a falha das reformas tem sido a institucionalização da administração, dado que qualquer iniciativa de reforma é promovida através de leis e

regulamentos (Araújo, 2002). Desta forma, a implementação das características da NGP depende da aceitação dos políticos, dos burocratas e cidadãos e de que aquelas sejam praticáveis e credíveis.

A necessidade de reformar a administração pública portuguesa, de forma a aproximá-la mais dos cidadãos e torná-la menos burocrática está presente na própria Constituição (Art.º 267.º), tendo sido introduzidas estas preocupações na agenda política dos sucessivos Governos dos últimos anos (Gomes, 2006). Contudo, com a elevada instabilidade política, o que se tem verificado é uma descontinuidade das medidas adoptadas, levando ao insucesso da implementação deste tipo de gestão.

Existe uma forte resistência à mudança que leva a que se mantenha ênfase nas leis⁶, na natureza hierárquica, centralizadora e burocrática da administração, na falta de transparência e de responsabilidade, nos *inputs* em vez dos *outputs* (Araújo, 2001). Apesar das iniciativas adoptadas pelos sucessivos governos, a administração pública portuguesa, continua extremamente centralizada e burocrática.

2.5. A avaliação do desempenho no sector público

Expostos os fundamentos da NGP, importa analisar como a avaliação do desempenho tem sido aplicada no sector público, em particular nas autarquias.

O desempenho é definido sob o ponto de vista institucional devido à sua relação com os diversos grupos de interesse e com a multiplicidade de objectivos organizacionais, devendo ter em conta os conflitos de interesse existentes (Ballantine, Brignall e Modell, 1998). Desta forma, o desempenho é definido pela extensão com que as elites dominam as organizações, pelo grau de profissionalização existente e, ainda, pela forma como a organização desempenha as suas funções técnicas (Brignall e Modell, 2000).

⁶ As leis constituem mecanismos de imposição de poder e resultam de contextos sociais específicos, como é o caso das autarquias.

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento significativo da investigação sobre a utilização das medidas de desempenho no sector público, as perspectivas a considerar num modelo de avaliação de desempenho organizacional, a sua utilidade, e os factores que determinam a sua aplicação e implementação no sector público. Os princípios da privatização, controlo de gestão, delegação de poderes, descentralização e definição de responsabilidades conduziram a uma nova forma de pensar sobre a medida de desempenho (Streib e Poister, 1999).

Desde o fenómeno da NGP que a informação sobre a medida de desempenho no sector público cresceu significativamente, defendendo-se um conjunto de medidas baseadas na missão organizacional orientadas para os resultados. Streib e Poster (1999) referem que, desde 1940, a avaliação do desempenho é entendida pelo governo local como uma ferramenta de gestão útil. No entanto, é essencialmente após o aparecimento da NGP que ela é incorporada na gestão pública. Para Bogt (2004), a informação sobre o desempenho constitui um importante factor no processo de tomada de decisão, podendo ser de origem formal ou informal.

2.5.1. Modelos de avaliação do desempenho e suas limitações

A literatura analisada fala de uma abordagem multidimensional da implementação, utilização e impactos da avaliação do desempenho (Ballantine, Brignall e Modell, 1998; Brignall e Modell, 2000; Kloot e Martin, 2000; Modell, 2001; Johnsen, 2005).

Brignall e Modell (2000) analisaram as implicações na teoria organizacional da introdução das medidas de desempenho na gestão do sector público. Todavia, a compreensão da medida do desempenho no sector público deve ser enquadrada no ambiente político e na diversidade de interesses existentes. Atendendo a que a actividade do sector público está rodeada por um número elevado de *stakeholders* (profissionais, políticos, clientes e contribuintes), justifica-se o desenvolvimento de um modelo de avaliação do desempenho neste sector, adaptado às suas especificidades (Kloot, 1997; Brignall e Modell, 2000; Johnsen, 2005).

O desenvolvimento adequado de um sistema de avaliação de desempenho baseia-se num modelo que tenha em conta os *stakeholders*, internos e externos, com interesse na organização (Johnsen, 2005), bem como o contexto de incerteza e ambiguidade que influencia a tomada de decisão (Carter, Klein e Day, 1993). A multiplicidade de objectivos do sector público e, particularmente, das autarquias e os conflitos entre eles, torna o processo de avaliação do desempenho mais complexo, devendo ser definidas medidas que considerem todos os interesses e interacções (Ittner e Larcker, 1998).

Cada modelo, embora evidencie distintas perspectivas face à diversidade de *stakeholders* e de objectivos, deve adaptar-se a cada nível organizacional e a cada organização em concreto, tendo em conta as suas especificidades (Ballantine, Brignall e Modell, 1998). É usual verificar-se nas organizações do sector público, especialmente nas autarquias, um foco nas medidas de resultados em detrimento dos meios e dos determinantes que conduzem ao sucesso, com prejuízo para o desempenho organizacional (Kloot e Martin, 2000).

Depois de se definir o modelo mais adequado, é necessário proceder à sua implementação nas organizações, o que significa introduzir a avaliação do desempenho no sistema administrativo e político (Johnsen, 2005). A implementação deve envolver todos os trabalhadores e gestores operacionais, devendo as medidas estar interligadas com os objectivos organizacionais. As medidas de desempenho têm diferentes utilizações, dependendo dos objectivos a atingir (Behn, 2003). Podem ser utilizadas a nível operacional, como instrumento de controlo, a nível estratégico, como ferramenta de gestão e ainda na análise do desempenho individual (Carter, Klein e Day, 1993). Para Julnes e Holzer (2001), um sistema de responsabilização implica o uso de indicadores de desempenho. No entanto, nota-se uma grande resistência no uso destes indicadores, apesar de serem considerados necessários.

Julnes e Holzer (2001) identificam duas dimensões na utilização dos indicadores de desempenho:

Uma primeira fase é caracterizada pela adopção, que significa a aceitação dos indicadores na estrutura formal da organização, ou seja, que os objectivos estejam previstos e que sejam de conhecimento generalizado. Dos principais factores que levam à adopção de indicadores de desempenho, podemos destacar os recursos, uma vez que é necessário existirem pessoas que se dediquem à tarefa de construir e de promover a recolha de informação para a bateria de indicadores de desempenho; é necessário que exista informação para se construir canais de comunicação que permitam o uso efectivo de indicadores de desempenho; a orientação por objectivos, criando na organização a motivação para a adopção de uma gestão guiada por objectivos e torná-los conhecimento de todos; e a imposição legal, cumprindo com disposições legais que obriguem o uso de indicadores de desempenho.

A segunda fase consiste em avaliar a implementação da avaliação do desempenho. Isto é, aferir se, de facto, existe um verdadeiro aproveitamento das informações conseguidas através dos indicadores de desempenho. Dos principais factores, podemos destacar: o pessoal interno, uma vez que existe uma forte pressão das pessoas da organização de maneira a que as recompensas e punições sejam baseadas no desempenho conseguido; os sindicatos e os grupos de pressão, que poderão pressionar o poder político a subcontratar ou a proteger a organização pública, com base no desempenho registado e; por último, as mudanças da cultura organizacional, que alteram o sistema de crenças e valores, tradições e hábitos que de forma aceitável e estável regulam as relações dentro da organização. Os profissionais tendem a ser preferencialmente leais às associações profissionais, o que em muitos casos gera conflitos, sobretudo quando se pretende avaliar o trabalho desses profissionais.

Deste modo, Julnes e Holzer (2001) ao analisarem determinados factores (existência de medidas de desempenho, os seus usos, atitudes, percepções e os factores contextuais que afectam a sua utilização) que determinam a utilização da avaliação do desempenho em organizações do sector público, chegaram à conclusão que a sua adopção é essencialmente influenciada por factores de base técnica e racional, enquanto a implementação é determinada por factores de base política e cultural. A introdução de factores político-culturais deve-se à necessidade de enquadrar as organizações do sector público no contexto

político em que elas actuam, nomeadamente as autarquias, pois só desta forma seria viável aferir sobre a sua utilização.

Ainda que se afigure essencialmente como um instrumento ou uma técnica de gestão, a avaliação de desempenho nunca poderá ser dissociada do meio organizacional onde se aplica nem dos modelos de gestão e pressupostos que a sustentam.

Vários foram os investigadores que estudaram a forma como a avaliação de desempenho é utilizada no sector público, e em particular nas autarquias, como é divulgada, quem são os utilizadores e como as instituições a influenciam (Carter, Klein e Day, 1993; Johnsen, 1999; Brignall e Modell, 2000; Julnes e Holzer, 2001; Bogt, 2003 e 2004; Edwards e Thomas, 2005). Alguns estudos verificaram que os gestores utilizam mais as medidas de desempenho que os políticos e governantes (Poister e Streib, 1999), sendo mais utilizadas em ambientes de incerteza e ambiguidade (Carter, Klein e Day, 1993; Helden e Johnsen, 2002). Há estudos que revelam uma utilização mais frequente da avaliação de desempenho, pela administração local, relativamente às restantes organizações do sector público (Brignall, 1993; Streib e Poister, 1999; Kloot e Martin, 2000).

“A avaliação do desempenho das actividades governamentais é essencial em qualquer democracia” (Jackson, 1993). A necessidade de responsabilizar o governo perante o eleitorado e restantes *stakeholders* implica a definição e desenvolvimento de *outcomes* relativos às políticas adoptadas.

A ambiguidade e a confusão inerente às medidas de desempenho, bem como a compilação e distribuição dos dados para o sistema de avaliação, constituem limitações da avaliação de desempenho (Streib e Poister, 1999). É fundamental conhecer bem as características que influenciam o desempenho organizacional antes de se definir uma política de avaliação do desempenho. A diversidade de culturas/*stakeholders*, os factores externos e incontroláveis que afectam o seu desempenho, a complexidade de funções e a diversidade e ambiguidade de objectivos, constituem os principais constrangimentos à sua implementação. Por outro lado, o contexto político em que as autarquias actuam, conduz a uma contínua mudança de iniciativas e de objectivos políticos.

Em síntese, a elevada dificuldade em obter e medir os *outputs* e *outcomes* e de os relacionar com os objectivos, a multiplicidade dos *stakeholders*, a resistência à mudança, a falta de iniciativa política, o tempo necessário e a limitação dos recursos aparecem como factores que dificultam a implementação da avaliação do desempenho e do conjunto de reformas da NGP. Contudo, a investigação já efectuada revela uma maior sensibilidade e importância atribuída a esta matéria.

Recentemente o Governo desenvolveu esforços para implementar um mecanismo de gestão por objectivos e de responsabilização da acção governativa. Neste contexto, em 2004, surge um novo instrumento para avaliar o desempenho da administração pública.

2.5.2. A avaliação do desempenho em acção nas autarquias (a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março)

Directamente interligado com a implementação de um modelo de controlo de gestão, suportado pelos mesmos pressupostos (alinhamento da estrutura com a estratégia) está o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e regulamentado pelo Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio e Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio, encontra-se em vigor na administração local nos termos e especificidades constantes do Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho.

O SIADAP é um instrumento fundamental no processo designado de NGP, visando prosseguir o objectivo da qualificação e do mérito, na medida em que procura premiar este, abrindo caminho a uma desejada cultura de meritocracia; promover a qualificação dos funcionários públicos através da detecção das necessidades de formação relacionadas com as funções desempenhadas; e criar uma política de gestão de recursos humanos, nomeadamente de emprego público, integrada e transversal a toda a administração pública.

Este novo sistema de avaliação do desempenho procura introduzir na administração pública a gestão orientada para os resultados através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestionária, nomeadamente, a preocupação com a eficiência, eficácia e economia. 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 a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização.

O modelo que envolve a avaliação dos trabalhadores, dos dirigentes, dos serviços e dos organismos, traduz um sistema global de avaliação cujo desenvolvimento deve ser um impulsionador da mudança de cultura e práticas de gestão essenciais à melhoria da prestação de serviços em toda a administração pública, colocando no centro das preocupações uma correcta apreciação dos recursos afectos aos organismos e a criação de condições de maior motivação profissional, qualificação e formação permanente dos recursos humanos. Além disso, deve permitir identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar o pessoal e os dirigentes e criar um clima de exigência de mérito e transparência na acção dos serviços.

De acordo com o novo modelo, procurou-se instituir 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 Ministros n.º 95/2003). Trata-se de “um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização dos dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objectivos fixados, mediante a avaliação dos resultados” (Lei n.º 10/2004, de 22 de Março).

3. A teoria institucional e os sistemas de controlo de gestão

Esta secção tem como propósito caracterizar e especificar as dimensões teóricas subjacentes ao nosso estudo dos SCG numa organização do sector público. Desta forma, será feita uma abordagem ao conceito de SCG e o seu enquadramento no sector público, bem como as teorias que permitem explicar a forma e usos dos mesmos.

3.1. Sistemas de controlo de gestão

Como todas as áreas do conhecimento, a gestão tem evoluído ao longo do tempo, assistindo-se nos últimos anos a um conjunto de desenvolvimentos que muito enriqueceram e contribuíram para um melhor estudo e compreensão das organizações.

Tradicionalmente, os SCG eram considerados como sistemas de controlo formal, utilizados para monitorizar os resultados e desvios da organização relativamente aos padrões de performance⁷ (Anthony, 1965; Hofstede, 1978). As novas práticas de gestão (“*New Corporate Practices*”) vieram alargar este conceito tradicional. Actualmente, o controlo de gestão é visto como um instrumento ou conjunto de instrumentos usados para promover a coordenação e também para ajudar a proteger, suportar e pôr em prática as estratégias num ambiente em constante mudança (Simons, 1990; Atkinson, Waterhouse e Wells, 1997; Kloot, 1997).

Num mundo em constante mudança, o sucesso organizacional depende da forma como uma organização está preparada para prever e responder às mudanças e às exigências do quotidiano. Por conseguinte, é de uma importância suprema para as organizações que estas sejam dotadas de mecanismos de controlo que permitam uma gestão que assegure a sobrevivência da organização. A gestão necessita de se centrar na adopção de táticas e acções correctas, de modo a atingir as metas e objectivos de uma organização. Tal

⁷ A concepção tradicional via o controlo de gestão como um meio através do qual os gestores verificavam, *a posteriori*, se determinados objectivos previamente estabelecidos foram realizados (normalmente, financeiros).

constitui-se como um pré-requisito para o desenho e concepção de qualquer sistema de controlo de gestão, pois só assim é possível justificar as atitudes que os indivíduos tomam.

O conceito de SCG é muito abrangente e vai muito além do aspecto técnico/formal: há muitos outros factores instituídos que podem funcionar como autênticos sistemas de controlo, ou elementos dos sistemas de controlo.

Não poderemos começar a falar sobre controlo de gestão sem mencionar a definição clássica de Anthony (1965), segundo a qual o controlo de gestão deve preocupar-se em assegurar que as organizações usam os seus recursos eficaz e eficientemente na realização dos seus objectivos. Os sistemas de controlo de gestão podem ser vistos como processos e mecanismos formais ou informais utilizados pelas organizações para quantificar, controlar e gerir a sua performance, para implementar estratégias e, por último, levar a cabo os seus objectivos (Ferreira e Otley, 2005).

O controlo de gestão é também visto como o processo através do qual os gestores influenciam outros membros da organização para que estes implementem as estratégias da organização eficaz e eficientemente (Anthony e Govindarajan, 1998). Neste sentido podemos reconhecer a dimensão comportamental do controlo de gestão, dado que o principal objectivo do controlo de gestão é estimular as pessoas a actuarem da forma o mais adequado possível ao alcance dos objectivos da organização.

Para Merchant e Van der Stede (2003), o controlo de gestão compreende todos os mecanismos ou sistemas de gestão utilizados por uma organização para assegurar que os comportamentos e decisões dos seus trabalhadores são consistentes com os objectivos e estratégias da organização. Quando concebidos correctamente, os SCG influenciam os comportamentos dos trabalhadores na direcção desejada e, conseqüentemente, aumentam a probabilidade de a organização alcançar os seus objectivos.

Para cumprir o seu papel organizacional, um SCG necessita de informações que são obtidas através de diferentes mecanismos de controlo. Neste sentido, Merchant e Van der Stede (2003) identificaram quatro formas de controlo.

De seguida, serão descritas as formas de controlo de gestão identificadas por estes autores: controlos de resultados, controlos de acções, controlos pessoais e controlos culturais.

3.1.1. Controlos de resultados ou *outputs*

Merchant afirma que estes tipos de controlos são comumente utilizados em vários níveis da organização como meio de controlo do comportamento dos empregados, apresentando-se muito úteis em áreas de responsabilidade, no sentido de manter o controlo eficaz sobre toda a organização. Um sistema de controlo de resultados influencia as acções dos empregados de uma organização por estarem conscientes quanto às consequências das mesmas, conferindo alguma autonomia para realizarem as suas tarefas da forma como acreditam alcançar os seus objectivos. Adicionalmente, sentem-se encorajados a descobrirem e desenvolverem os seus talentos, bem como ocuparem funções onde terão melhor desempenho que o actual. A implementação de um sistema de controlo de resultados requer que seja definida a dimensão em que os resultados são desejados ou não, mensurado o desempenho destas dimensões, estabelecidas as metas de desempenho que os empregados tentarão alcançar e determinadas as recompensas/sanções para encorajar/desencorajar os comportamentos que levarão aos resultados desejados.

É uma forma de controlo indirecto, uma vez que não incide directamente sobre as acções dos trabalhadores, mas antes no resultado das suas acções. A organização não dita quais as acções que os trabalhadores têm de tomar uma vez que estes têm a liberdade de escolher os procedimentos que considerarem mais apropriados para alcançar os resultados desejados. Os controlos de resultados e/ou *outputs* são controlos do resultado das acções, de forma indirecta, uma vez que a consequência das acções é que é objecto deste controlo.

São condições para a aplicação eficaz do controlo de resultados, o conhecimento claro dos resultados desejáveis, a capacidade de influenciar os resultados (*controlability*) e a capacidade de medir os resultados controláveis.

Estes controlos exigem a definição de medidas de desempenho. Neste contexto, Ferreira e Otley (2004) realçam os processos de avaliação do desempenho individual, de grupo e organizacional, a importância que a informação (formal e informal) tem nestes processos e as suas consequências ao nível de recompensas e penalidades no processo de avaliação.

Para Hofstede (1981), este tipo de controlos não se aplica a instituições públicas, quando os objectivos são ambíguos e os resultados difíceis de medir. Nestes casos, o controlo será sempre um controlo político dependente das estruturas de poder, dos processos de negociação, dos interesses particulares e do conflito de valores (Hofstede 1981; Vakkuri e Meklin, 2006).

3.1.2. Controlos de acções ou comportamentais

Os controlos de acção ou comportamentais envolvem a observação das acções dos indivíduos nas suas tarefas.

Para Merchant e Van der Stede (2003), os controlos de acção são uma forma de controlo directa que envolve a adopção de medidas que assegurem que os trabalhadores desempenham acções benéficas para a organização e/ou não desempenhem acções prejudiciais para a organização de acordo com um manual de procedimentos a seguir.

Estes mecanismos de controlo directo podem assumir quatro formas:

- 1) Restrição de acções (restrições físicas, restrições administrativas e segregação de tarefas);
- 2) Revisão dos planos de acções (podem ser de carácter formal ou informal e consistem no escrutínio de um plano de acção de trabalhadores em que os revisores podem aprovar, desaprovar ou alterar);
- 3) Responsabilização pelas acções executadas (consiste em definir que procedimentos ou acções são aceitáveis ou não, comunicar as acções, observar as acções

executadas, recompensar e punir os colaboradores pela relação entre o que se propuseram e o que realizaram);

- 4) Redundância (consiste em atribuir mais recursos, trabalhadores ou máquinas, a uma determinada tarefa do que seria estritamente necessário ou garantir a existência de alguém ou de alguma máquina disponível e capaz de executar determinadas tarefas caso necessário).

De acordo com o manual de procedimentos existente na organização, as pessoas são recompensadas ou punidas mediante o desvio em relação a esse manual. São condições para a aplicação eficaz do controlo de acções o conhecimento claro das acções desejáveis e assegurar que as acções desejáveis são executadas.

3.1.3. Controlos pessoais

As substanciais mudanças ocorridas nas estruturas administrativas das organizações implicaram um achatamento dos níveis hierárquicos e, por consequência, as pessoas tiveram de assumir um maior grau de responsabilidade, sendo responsáveis por um melhor desempenho da sua área, no sentido de assegurar a eficácia organizacional.

Neste contexto, os controlos pessoais e culturais passaram a assumir um papel fundamental para garantir a vigilância dos indivíduos dentro da organização, compreendendo aquelas situações onde os próprios empregados procuram assegurar o seu comportamento com vista a cumprir os objectivos e metas estabelecidos pela organização, bem como não infringir a cultura organizacional, inclusive controlando o comportamento dos outros colegas ou de níveis hierárquicos superiores.

Estes controlos costumam estar associados a aspectos mais qualitativos do desempenho, enquanto os controlos de resultados e de acções relacionam-se com aspectos mais quantitativos do desempenho.

Os controlos pessoais concretizam-se nas acções levadas a cabo com o intuito de aumentar a probabilidade de os trabalhadores desempenharem, por si próprios, as tarefas pretendidas de forma satisfatória (a motivação e o profissionalismo são aspectos muito importantes para o desempenho no sector público). Este tipo de controlo tem como desígnios, promover uma clarificação das expectativas, ajudando a que cada trabalhador perceba o que é que a organização espera dele; procura assegurar que cada trabalhador tem as capacidades e recursos necessários ao bom desempenho da função; e potencia e estimula a capacidade natural dos indivíduos para se auto-controlarem. O processo de selecção e recrutamento de pessoal, a formação e a definição de funções e provisão/disponibilização dos recursos necessários para a sua execução, constituem os principais métodos de controlos pessoais implementados. O objectivo fundamental é que os indivíduos possuam as condições necessárias para desempenhar as suas funções.

3.1.4. Controlos culturais

Os controlos culturais são normas instituídas que fazem parte da cultura da organização (Otley, 1999). Para Merchant e Van der Stede (2003), os controlos culturais, são projectados para estimular controlos mútuos, representando uma pressão social poderosa sobre grupos ou indivíduos destes grupos que divergem dos valores tidos como normais pela sociedade.

Os controlos culturais podem encorajar comportamentos bons numa organização para além de desencorajar comportamentos prejudiciais.

Merchant e Van der Stede (2003) definem como controlos culturais aqueles que são exercidos devido à prevalência na organização de normas de comportamento organizacionais, encorajando os trabalhadores a monitorizar-se e a influenciar-se mutuamente. Estes controlos tendem a ser mais eficazes quando os membros de uma organização têm laços afectivos entre si, inclusive com pressões sociais e morais mais fortes que os formalizados em documentos da organização.

Os controlos culturais são desenhados para encorajar a monitorização mútua por meio das pressões que os membros do grupo exercem sobre os demais membros.

Nem todas as normas que compõem a cultura da organização têm de estar escritas, mas algumas delas integram documentos formais de grande importância para o seu funcionamento.

Podem ser identificados como controlos culturais: os códigos de conduta (são guias de comportamento), as recompensas individuais baseadas no desempenho colectivo dos grupos (para que os indivíduos se controlem mutuamente) e as transferências internas (criando o sentimento de pertença à organização e desenvolvendo laços emocionais entre os seus membros). Praticamente são as normas, valores e crenças que são partilhadas pelos membros de uma organização e que ajudam a monitorizar o seu comportamento. São eficazes apenas quando conseguem evitar os problemas de controlo (referidos anteriormente), o que raramente acontece, isto é, normalmente é necessário complementar estes controlos com outros mecanismos de controlo (de forma a garantir um controlo eficaz).

Mais do que um mecanismo de controlo de resultados, as recompensas individuais baseadas no desempenho do grupo são uma forma de controlo cultural (Merchant e Van der Stede, 2003). Ferreira e Otley (2004) consideram a cultura organizacional como um factor a ter em consideração, mesmo que implicitamente, aquando da análise de um sistema de controlo.

Sobre o sistema de recompensas, Merchant advoga que uma alternativa a ser considerada é a remuneração baseada no desempenho do grupo. Essa prática pode funcionar como uma espécie de controlo cultural, todavia, embora a remuneração com base no desempenho seja importante, o sistema de remuneração deve contemplar uma avaliação das pessoas e a recompensa monetária não pode ser a única variável a ser considerada, uma vez que existem outros factores não menos importantes que devem ser considerados, especialmente os comportamentais e psicológicos.

O uso destes dois tipos de controlo, designados na literatura por “*Clan Controls*” está associado à existência de objectivos ambíguos (como é o caso da administração pública) e exercem influência sobre os comportamentos individuais daqueles que interagem no trabalho de grupo impondo ao grupo valores, no sentido de se auto-regularem.

Estratégias de Controlo

	Definidos	Objectivos	Ambíguos
Elevado	Controlo de Acções e/ou Controlo de Resultados	Controlo de Resultados	
Capacidade para medir os Resultados			
Baixo	Controlo de Acções	Controlos Sociais	

Figura 3.1: Estratégias de Controlo (adaptado de Hofstede, 1981)

Para rematar este sub-capítulo, podemos dizer que o desígnio de qualquer sistema de controlo de gestão é o de transmitir informação. Estes sistemas são baseados em informação financeira e não financeira e influenciam a acção e tomada de decisão por parte dos gestores. O controlo é necessário para assegurar a realização dos objectivos, da visão e estratégia da organização. Além de facilitar a coordenação das diversas actividades de uma organização, reduz o comportamento disfuncional dos empregados, concentra-se e alinha oportunidades de identificação, facilita a mensuração e a apresentação de relatórios.

Neste sentido, o controlo de gestão é um conjunto de políticas e procedimentos utilizados para conseguir alcançar os resultados planeados de forma eficaz e eficiente.

3.2. Sistemas de controlo de gestão no sector público

A informação contabilística constitui um elemento fundamental para o processo de tomada de decisão de qualquer organização, seja pública ou privada. Os desenvolvimentos nesta área vão determinar o processo de aprendizagem, mudança e inovação das organizações (Pettersen, 2001). Com o desenvolvimento de determinadas práticas de gestão e a sua aplicação ao sector público, novos sistemas de informação e de controlo de gestão surgiram em prol de uma melhoria no processo de decisão, como o *benchmarking*, o *ABC Activity-Based Costing (ABC)*, o *Activity-Based Budgeting (ABB)*, o *Total Quality Management (TQM)*, o *Resource Management*, os processos de reengenharia, os indicadores de desempenho e os mecanismos de compensação, o BSC (*Balanced Scorecard*), entre outros.

Por outro lado, o sucesso da implementação de qualquer sistema de controlo de gestão depende, essencialmente, de variáveis organizacionais e comportamentais, como o apoio da gestão de topo, as ligações estratégicas, as ligações entre a avaliação de desempenho e os mecanismos de compensação e a formação adequada dos recursos humanos, e não tanto de variáveis técnicas (Kasurinen, 2002).

As mudanças no modelo de gestão pública e dos sistemas de informação e de controlo passam por uma mudança na cultura organizacional, nos processos de aprendizagem e de comunicação e ainda na mudança nos controlos contabilísticos, como a gestão orçamental e a gestão dos recursos (Scarpato, 2006). Os conflitos e tensões entre aqueles que intervêm no processo de mudança constituem uma barreira à implementação das reformas, daí a importância da mudança cultural para que se alterem as estruturas e rotinas.

Existem diversos factores que dificultam a difusão e a implementação dos sistemas de controlo de gestão no sector público, nomeadamente a aplicação das novas técnicas de gestão, como a falta de incentivo e estímulo para introduzir inovações contabilísticas, a cultura política, que é caracterizada pelo secretismo e pela falta de transparência no

processo de decisão política, a concorrência política entre os executivos e as assembleias, entre outras (Yamamoto, 1999).

Os sistemas de controlo de gestão têm uma função económico-racional, não devem ser transformados em elementos económico-políticos, utilizados para tornar visível apenas os interesses dos políticos e governantes. Quando não são devidamente implementados, corre-se o risco que os mesmos sejam utilizados meramente com a função de legitimar a actividade política perante o eleitorado e de mostrar os números que garantem a sua reeleição.

Outros obstáculos são apontados na implementação destes sistemas no sector público, como as influências políticas e governamentais, a divergência de interesses e também a falta de difusão das inovações e práticas contabilísticas e correspondente formação (Lapsley e Jackson, 2004). Por outro lado, os sistemas de controlo de gestão não devem ser implementados isoladamente. É necessário ter em conta as considerações dos gestores e de outros profissionais da parte operativa e que lidam com o sistema (Lapsley e Jackson, 2003).

3.3. A teoria institucional

Em geral, podemos considerar que as organizações do sector público operam em contextos institucionais que influenciam de forma marcada as suas formas e procedimentos.

A perspectiva institucional concebe o desenho organizacional não como um processo racional, mas como um processo derivado das pressões tanto externas como internas que, com o tempo, levam as organizações a assemelharem-se umas com as outras. De acordo com esta perspectiva, as escolhas estratégicas ou as intenções de controlo seriam originadas na ordem institucional na qual uma organização se vê imersa.

A teoria institucional é caracterizada como uma abordagem sociológica que explica as razões que levam as organizações a adoptarem determinadas práticas como forma de

conseguirem legitimidade e não por questões de eficiência. O processo decorre da institucionalização das práticas, que passam a ser crenças inquestionáveis, aceites e legitimadas pelo contexto social da organização.

Versões iniciais da teoria institucional debruçaram-se sobre o carácter legitimado das regras institucionais, mitos e crenças moldando a realidade social e sobre o processo pelo qual organizações tendem a tornar-se impregnadas de valor e significado social (Selznick, 1949, 1957; Berger e Luckmann, 1967). Os estudos da institucionalização apresentam um conjunto de influências que os mesmos exercem sobre as características das organizações (Meyer, Scott e Deal, 1983; Meyer, Singh, Tucker e House, 1986; Scott, 1987; Scott e Strang, 1987) e sobre a mudança organizacional (Tolbert e Zucker, 1983, Hinings e Greenwood, 1988).

No que respeita ao estudo das organizações, a perspectiva institucional pode ser tipificada como uma abordagem simbólico-interpretativa da realidade organizacional, apresentando uma posição epistemológica predominantemente subjectivista, na qual é salientada a construção social da realidade organizacional.

Esta perspectiva procura explicar os fenómenos organizacionais, através do entendimento de como as estruturas e processos organizacionais são legitimados e quais as suas consequências nos resultados alcançados (Meyer e Rowan, 1977; Zucker, 1987; Selznick, 1949, 1957, 1996; Daniels, Johnson e Chernatony, 2002).

A visão institucional vê as organizações como tendo duas dimensões essenciais: a técnica e a institucional.

O ambiente técnico caracteriza-se pela troca de bens e serviços, enquanto o ambiente institucional conduz ao estabelecimento e à difusão de normas de actuação, necessárias ao alcance da legitimidade organizacional. Deste modo, organizações submetidas a pressões do ambiente técnico e do ambiente institucional são avaliadas, respectivamente, pela eficiência e pela adequação às exigências sociais.

A proposta desta abordagem é a de que deve ser acrescentado um sistema de crenças e de normas institucionalizadas à visão de ambiente, que é formado na sua totalidade por fluxos e intercâmbios técnicos. Desta forma, o ambiente institucional deve ser entendido num contexto que compreende o ambiente técnico ampliado ao domínio do simbólico.

Portanto, já que as organizações adoptam determinadas estruturas e procedimentos transferidos pelos costumes e normas aceites colectivamente a fim de alcançarem a legitimidade, percebe-se que surge um conflito, no que respeita à tomada decisão, entre a desejada legitimidade e as exigências técnicas que têm como factor principal a eficiência. O que acontece, geralmente, é que a organização age a fim de garantir a sua legitimidade institucional, indo de encontro às rígidas medidas de eficiência técnica.

As organizações interagem com o seu ambiente à procura de legitimidade. Dessa forma, as estratégias escolhidas e as decisões empreendidas são influenciadas por uma inércia ambiental, no que concerne à conformidade às regras, às normas e às crenças (mitos) institucionalizadas, em conflito com critérios de eficiência. Este posicionamento gera *gaps* entre a estrutura formal e as práticas realmente adoptadas, originando um processo de *decoupling*.

Embora existam diversas escolas do pensamento dentro desta perspectiva (Scott, 1987), muito da literatura institucional utiliza o conceito de isomorfismo para explicar a forma como as características organizacionais são modificadas para aumentar a compatibilidade com as características ambientais (Rowan, 1982; DiMaggio e Powell, 1983). O isomorfismo pressupõe que as organizações respondem de maneira similar a outras organizações que estão de alguma forma ajustadas ao ambiente.

O que leva as organizações a assumirem esta postura isomórfica em relação às organizações líderes no seu ambiente específico é o facto de elas procurarem uma auto-defesa em relação aos problemas que não conseguem resolver através de ideias criadas por elas próprias. Desta forma, passam a desenvolver processos semelhantes aos observados noutras organizações a fim de facilitar as suas relações inter-organizacionais, favorecendo o seu funcionamento a partir da utilização de regras socialmente aceites.

DiMaggio e Powell (1983) argumentam que o isomorfismo institucional é a razão dominante pela qual as organizações assumem determinadas formas. De acordo com os autores, as forças motoras que levam à racionalização e à burocratização baseiam-se numa economia capitalista de mercado, tendo a burocratização como uma jaula de ferro em que a humanidade se vê confinada. O isomorfismo é um conjunto de restrições que forçam uma unidade de uma população a parecer-se com outras unidades que se colocam num mesmo conjunto de condições ambientais. Tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direcção do aumento de compatibilidade com as características ambientais; o número de organizações numa população é função da capacidade ambiental projectada e a diversidade das formas organizacionais é isomórfica à diversidade ambiental.

De facto, o foco central da nova teoria institucional é que a organização é pressionada para tornar-se isomórfica pelas pressões a que está sujeita para se ajustar às crenças institucionais mediante isomorfismos coercivos, miméticos e normativos (Meyer e Rowan 1977; DiMaggio e Powell 1983; Zucker, 1988).

DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos através dos quais a mudança isomórfica institucional ocorre, cada um com seus próprios antecedentes:

- Isomorfismo Coercivo;
- Isomorfismo Mimético; e,
- Isomorfismo Normativo.

Em primeiro lugar estão as forças coercivas do ambiente, tais como, as regulamentações governamentais, que obrigam as organizações a terem determinada conduta, e as expectativas culturais capazes de impor uniformidades às organizações. O isomorfismo coercivo “resulta de pressões formais e informais exercidas sobre organizações por outras organizações - das quais elas são dependentes - e por expectativas culturais dentro da sociedade em que funcionam” (DiMaggio e Powell, 1991). Essas pressões são materializadas em acções de força, persuasão ou por convites para participar em coligações

ou associações. Casos de isomorfismo coercivo são, por exemplo, mudanças organizacionais provocadas por pressões governamentais, normalmente aquelas que são calcadas em legislação.

O Estado é um dos agentes que mais influenciam neste tipo de isomorfismo quando, por exemplo, obriga as autarquias a adoptarem determinadas normas, quer através de leis, decretos-lei, decretos-regulamentares, portarias, despachos normativos, entre outros.

O formalismo e legalismo são os principais motivos da rigidez e ineficiência das burocracias. As reformas de gestão baseiam-se num quadro económico de referência em termos de eficácia e eficiência, o que é contraditório com o quadro legal de referência em termos de responsabilidade legal. Uma vez que as reformas de gestão têm de ser formuladas em linguagem jurídica, para se tornarem legislação, o monopólio legalista permanece intacto.

A governação é sempre levada a cabo sob a forma de leis, regulamentos e disposições. Isso também é verdade para a política de reforma dos governos. As reformas da NGP tiveram de ser reorganizadas em termos legais (Capano, 2003).

A desburocratização pode tornar os procedimentos mais flexíveis e libertar a gestão pública do excesso de regulamentação. No entanto a burocracia implica formalismos em prol da segurança, e sem eles poderão existir problemas de desresponsabilização.

Resumindo, o isomorfismo coercivo envolve pressões formais e informais que são exercidas nas organizações por pessoas ou entidades externas para obterem novas práticas burocráticas, semelhantes a organizações similares. A implementação destas práticas tende a ser cerimonial e persuasiva dentro da organização, conduzindo à solução de problemas e com isso restringindo acções futuras.

Para Meyer e Rowan (1977), as organizações adoptam formas que são institucionalizadas e legitimadas pelo Estado. Em algumas circunstâncias, a mudança organizacional é uma

resposta directa ao mandato do governo, mas nem todo o isomorfismo institucional deriva, entretanto, da autoridade coerciva.

O isomorfismo mimético ocorre quando uma organização imita práticas de outra organização, para enfrentar as incertezas ambientais. “Incerteza é também uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando tecnologias organizacionais são pouco compreendidas (...); quando os objectivos são ambíguos; ou quando o ambiente cria incerteza simbólica, as organizações podem moldar-se noutras organizações” (DiMaggio e Powell, 1991). As organizações acabam por imitar aquelas organizações que são tidas como mais legítimas ou como mais bem-sucedidas.

Este tipo de isomorfismo resulta de respostas padrões a situações de incerteza. Quando uma instituição tem dúvidas sobre determinada decisão a ser tomada, recorre ao comportamento mimético, que consiste em imitar as decisões de outras organizações tidas como referência no ambiente em que actuam. A adopção de práticas do sector privado, no âmbito da NGP, nomeadamente a avaliação do desempenho, pode ser vista como um isomorfismo mimético.

A terceira fonte de mudança organizacional isomórfica é normativa e está associada com a profissionalização. O seu fundamento é o de que as profissões na procura de legitimidade perante a sociedade constroem uma base cognitiva comum de forma a possuírem uma identidade frente a outras profissões. Seguindo Larson (1977) e Collins (1979), DiMaggio e Powell (1983) interpretam profissionalização como a luta colectiva dos membros de uma ocupação para definir condições e métodos de seus trabalhos e para estabelecer uma base cognitiva e legitimidade para a sua autonomia ocupacional. As profissões estão sujeitas às mesmas pressões cognitivas e miméticas que as organizações. Além disso, enquanto vários tipos de profissionais dentro de uma organização devem diferenciar-se uns dos outros, eles exibem muita similaridade com as suas contrapartes profissionais noutras organizações. Em adição, em muitos casos, o poder profissional é tanto fixado pelo Estado como é criado pelas actividades das profissões.

Todos os tipos de mudança organizacional por processos isomórficos ocorrem como formas de facilitar o trabalho das organizações em diversas actividades. Um novo conjunto de práticas não é nem legítimo, nem ilegítimo por natureza. Ele é primeiro inventado ou adoptado por um pequeno grupo de organizações, interessado em resolver um problema técnico (Tolbert e Zucker, 1999).

A institucionalização passa, assim, por algumas fases, que passo a descrever:

Primeiro, as práticas são suficientemente formalizadas, para que possam ser transmitidas para outras organizações ou para novos membros de uma organização (Zucker, 1991). Pode antecipar-se a adopção dessas práticas, numa fase inicial, se as práticas apresentarem algumas características que as tornem viáveis do ponto de vista racional (March e Simon, 1958), isto é, se incluïrem dimensões técnicas, políticas, culturais e económicas.

Na etapa seguinte, os responsáveis pelo processo decisório nas organizações começam a crer, por consenso, que as novas práticas são válidas e, com base nesse consenso, um número crescente de organizações passa a adoptar essas novas práticas. As organizações que as adoptam podem atribuir valor às novas práticas, baseadas no que tenham podido aprender dessas práticas, com outros membros. Se o campo onde as novas práticas estão incrustadas estiver bem estabelecido e se houver significados que possam ser imediatamente atribuídos às novas práticas, as práticas institucionalizar-se-ão rapidamente. Por outro lado, poder-se-ia esperar uma adesão meramente cerimonial (Meyer e Rowan, 1977), ou seja, uma vez que a actuação do núcleo técnico de uma organização sofre restrições, por implicações de eficiência, a administração poderia realizar uma operação de *decoupling* em relação a outros agentes externos, criando mecanismos que simulam a adopção de processos tidos como legítimos num campo organizacional, a fim de lidar com pressões ambientais. Em decorrência desse processo de “desligamento”, aumentará a sua legitimidade perante os outros intervenientes, bem como a possibilidade de conseguir recursos.

A questão aqui é que, ao invés de identificarmos o isomorfismo com a mudança, poderíamos identificar o isomorfismo com a inércia, ou seja, as organizações mantêm-se

no formato anterior porque ainda é legítimo, aliás, mais legítimo do que o novo formato. Trata-se de um isomorfismo inercial⁸. A inércia pode surgir no processo de estabilização de uma organização. O formato organizacional mantém-se relativamente estável ao longo do tempo porque era o mais eficaz aquando da criação da organização, e porque tende a institucionalizar-se mesmo que as pressões ambientais apontem que esse formato não é mais eficaz como era antes (Stinchcombe, 1965). Portanto, ao longo do tempo, a organização mantém certas características centrais que surgiram com a sua fundação.

Stinchcombe (1965) analisou as razões que levam as organizações a manter a estrutura organizacional estável, enumerando basicamente três: a força da tradição, a presença de interesses de determinados grupos que procuram manter a sua posição e certas ideologias operacionais que se voltam para a “manutenção do que sempre deu certo”. Se essas organizações já estão conformadas com uma situação que é legal, uma mudança na legislação que permita que as mesmas se mantenham com o mesmo *status* de antes, mesmo que não seja o *status* ideal, é melhor escolha do que arriscar um padrão novo, que é incerto.

Resumindo, a perspectiva institucional coloca grande ênfase sobre as normas do ambiente e o peso da história da organização para explicar as acções organizacionais (Eisenhardt, 1988). De acordo com esta perspectiva, a escolha organizacional é limitada por uma variedade de pressões externas (Pfeffer e Salancik, 1978; Meyer, Scott e Deal, 1983), o ambiente colectivo e inter-conectado (Pfeffer e Salancik, 1978; DiMaggio e Powell, 1983, Powell, 1988), e as organizações tendem a ser sensíveis às procuras e expectativas externas para sobreviverem (Meyer e Rowan, 1977; Pfeffer e Salancik, 1978).

De acordo com DiMaggio e Powell (1983), Meyer e Rowan (1977), Meyer e Scott (1983) e Zucker (1987), os componentes institucionais que exercem pressões e expectativas incluem não somente o Estado e as profissões, como instituições, mas também grupos de interesses e a opinião pública (Scott, 1987).

Os teóricos institucionais têm enfatizado a adequação ao ambiente institucional e a exigência de que as organizações devem internalizar regras e normas externas (DiMaggio e

⁸ Por inércia organizacional entende-se o processo pelo qual as organizações mudam lentamente e por processos não desejados.

Powell, 1983; Meyer e Rowan, 1977). A perspectiva institucional também é capaz de explicar o comportamento de “não escolha” no contexto das normas e crenças legitimadas. As organizações conformam-se a crenças ou práticas institucionalizadas quando estas crenças ou práticas são validadas externamente e aceites pelas organizações (DiMaggio, 1988), ou quando a sua qualidade de "facto social" torna-se a única maneira concebível, óbvia ou natural de conduzir uma actividade organizacional (Berger e Luckmann, 1967; Zucker, 1977, 1987). Então, por exemplo, as organizações devem, sem questionar, definir e estruturar as suas actividades em torno de funções particulares que reflectem classificações institucionalizadas (Meyer e Rowan, 1977). As organizações devem agir, não por causa de alguma ligação directa a um resultado organizacional positivo (isto é, maior prestígio ou mais recursos), mas porque isto deveria ser impensável de outro modo.

Desta forma, o comportamento organizacional deve ser dirigido não por processos de mobilização de interesses (DiMaggio, 1988), mas por aceitação pré-consciente de valores e práticas institucionalizadas. Por esta razão, os teóricos da perspectiva institucional, assumem que a escolha organizacional é possível dentro do contexto das restrições externas, no entanto, preponderam a conformidade sobre a resistência, a passividade sobre a actividade e a aceitação pré-consciente sobre a manipulação política em resposta às pressões externas.

As organizações tentam obter estabilidade e legitimidade (Dowling e Pfeffer, 1975; Meyer e Rowan, 1977; Pfeffer e Salancik, 1978; DiMaggio e Powell, 1983; Zucker, 1986; DiMaggio, 1988), entretanto, quando considerada a perspectiva institucional, os interesses tendem a ser socialmente e institucionalmente definidos (Scott, 1987; Hinings e Greenwood, 1988) e o comportamento auto-interessado tende a ser procurado dentro dos argumentos institucionais, em vez de teorizados explicitamente (DiMaggio, 1988).

A perspectiva institucional pressupõe a tendência de reprodução ou imitação de estruturas formadas a partir das expectativas das profissões ou de normas colectivas do ambiente institucional (Zucker, 1977; DiMaggio e Powell, 1983). Diversos estudos têm demonstrado como os factores institucionais podem ser transmitidos, sustentados e resistem à mudança através do tempo, como um resultado de conformidade a regras ou expectativas

institucionais (Tolbert, 1985). A abordagem institucional sobre a reprodução e o isomorfismo enfatiza o papel da conformidade, hábito e convenção, em vez de poder organizacional e controlo, em contribuição à estabilidade. O poder tende a ser atribuído ao ambiente institucional e não à organização (isomorfismo coercivo de DiMaggio e Powell, 1983).

Esta abordagem defendida pela perspectiva institucional em relação à capacidade das organizações exercerem poder ou influência sobre as pressões externas é uma importante dimensão para a caracterização das respostas organizacionais ao ambiente.

De acordo com a teoria institucional, a conformidade é útil às organizações a fim de alcançar a probabilidade de sobrevivência. As vantagens da conformidade com as normas e requerimentos institucionais têm sido relatadas na literatura institucional, por exemplo, pelo aumento de prestígio, estabilidade, legitimidade, suporte social, comprometimento interno e externo, acesso a recursos, atracção de pessoal, ajuste dentro de categorias administrativas, aceitação em profissões (Meyer e Rowan, 1977, 1983; DiMaggio e Powell, 1983; Meyer, Scott e Deal, 1983; Scott, 1983; DiMaggio, 1988; Zucker, 1988).

A perspectiva institucional demonstra como comportamentos de “não escolha” podem ocorrer e persistir, através do exercício do hábito, convenção, conveniência ou obrigação social, mesmo na ausência da comprovação de que estes comportamentos servem os interesses próprios da instituição ou contribuem para a eficiência ou controlo organizacional (Tolbert e Zucker, 1983; Zucker, 1983; Tolbert, 1985). A perspectiva institucional também chama atenção para a influência do Estado, da sociedade e das pressões culturais sobre a conformação organizacional não dando ênfase às forças de mercado, à escassez de recursos, ao comportamento organizacional, à história organizacional ou às regras e entendimentos consensuais. Esta perspectiva explica como a passiva condescendência, em oposição à adaptação estratégica ao ambiente externo, pode contribuir para a sobrevivência de uma organização e, como mitos, significados e valores, em vez de eficiência, autonomia e trocas, devem determinar o comportamento organizacional no contexto das pressões externas.

Apesar destas contribuições substanciais, os institucionalistas têm limitado a sua atenção aos efeitos do ambiente institucional sobre a conformidade e o isomorfismo estrutural e desconsiderado o papel da influência e resistência nas relações entre a organização e o ambiente (Perrow, 1985; Powell, 1985; DiMaggio, 1988; Lu, 2002).

4. Metodologia

No presente capítulo são explicadas as razões e motivações para a opção metodológica pela condução de um estudo de caso, bem como a forma como o mesmo foi conduzido.

4.1. A escolha da metodologia – o estudo de caso

Qualquer investigação de natureza científica impõe a aquisição de conhecimentos de acordo com o objecto em estudo. A escolha dos métodos que norteiam este trabalho relacionam-se essencialmente com o tipo de estudo que se pretende realizar, neste caso específico, uma autarquia.

A presente investigação tem por objectivo descrever e avaliar o impacto da adopção e implementação do SIADAP na Câmara Municipal de Vila Flor e a forma como essas mudanças influenciam os SCG implementados. Este objectivo envolve uma ampla e profunda compreensão do fenómeno referido, incluindo o contexto sócio-cultural no qual a instituição se insere.

A investigação do tipo qualitativo justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenómeno social. Além disso, os métodos qualitativos são mais indicados para as investigações de perspectiva interpretativa ou crítica. Este tipo de investigação tem sempre um grande cunho descritivo, em que o investigador procura dar a conhecer a situação em estudo tal como ela lhe surge, procurando, fundamentalmente, compreender o fenómeno.

Diante do exposto, a presente investigação seguiu predominantemente as orientações de uma abordagem qualitativa, por entender-se que seria a mais apropriada para a investigação de fenómenos de contexto organizacional e social, nomeadamente o estudo dos processos/impactos de mudança na organização sob análise.

Recorrendo à teoria existente, a fase empírica deste trabalho ilustra o impacto das mudanças ocorridas na autarquia no âmbito do processo de adopção e implementação do SIADAP.

Como o próprio nome indica, a característica que distingue esta metodologia é o facto de ser um plano de investigação que se concentra no estudo pormenorizado e aprofundado, no seu contexto natural, de uma entidade bem definida: o “caso”.

Desta forma, o estudo de caso pode ser definido como “... um exame empírico que investiga um fenómeno contemporâneo inserido num contexto real, onde os limites entre fenómeno e contexto não são evidentes e no qual múltiplas fontes de evidência são usadas”⁹ (Yin, 1994). “É a estratégia de investigação mais adequada quando queremos saber o “como” e o “porquê” de acontecimentos actuais (*contemporary*) sobre os quais o investigador tem pouco ou nenhum controlo” (Yin, 1994).

Em síntese, o estudo de caso é uma investigação empírica (Yin, 1994) que se baseia no raciocínio indutivo, que depende fortemente do trabalho de campo (Punch, 1998) e que se baseia em fontes de dados múltiplas e variadas (Yin, 1994). Para a condução do estudo de caso, é de sublinhar a importância das fontes de recolha dos dados (fontes de evidência): a análise documental, as entrevistas, a observação e os artefactos físicos.

4.2. Desenvolvimento do estudo de caso

Esta investigação iniciou-se com a escolha do tema, a definição do problema, o objectivo geral, bem como as questões de investigação. Posteriormente foi desenvolvido um modelo teórico para servir de base na condução do estudo de caso. Foi seleccionada a teoria institucional como base de suporte, na convicção de que seria a que melhor poderia explicar a realidade organizacional em mutação na CMVF.

⁹ “...an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within a real-life context where the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and in which multiple sources of evidence are used” (Yin, 1994).

Este modelo foi formulado e desenvolvido antes da recolha de dados, permitindo cobrir de forma incremental as questões da investigação e comparar com os resultados empíricos do estudo de caso.

A escolha da organização, a CMVF, prendeu-se essencialmente com a facilidade de recolha dos dados e acesso aos mais variados documentos, uma vez que se trata da instituição onde exerço a minha actividade profissional. As reuniões com os colaboradores da empresa que prestaram apoio no processo de implementação do SIADAP, e as várias reuniões do Conselho de Coordenação de Avaliação em que participei, permitiram-me uma maior sensibilidade e interesse para o estudo deste fenómeno. Por outro lado, o conhecimento da instituição, como participante activo no processo de implementação do SIADAP (avaliador e membro do Conselho de Coordenação de Avaliação), permitiu-me a compreensão prévia da realidade em estudo.

A investigação de campo através de estudos de caso apoia-se em múltiplas fontes de evidência, devendo os dados convergir dentro de uma perspectiva de triangulação. De acordo com Yin (1994), para fazer frente ao problema de estabelecer a validade do constructo e a confiabilidade de um estudo de caso, foram utilizadas várias fontes de evidência.

Desta forma, após o enquadramento do problema, procedeu-se à revisão bibliográfica que se baseou em artigos, livros, teses, jornais, revistas e diversa legislação que regula a administração pública e, designadamente, a avaliação do desempenho. Foram, igualmente, consultados os sites institucionais da Direcção-Geral das Autarquias Locais e da Direcção-Geral da Administração e Emprego Público, o que me permitiu obter alguma informação relevante sobre as normas que regulamentam a avaliação do desempenho na administração pública.

A observação directa permitiu-me recolher evidências sobre o caso em estudo, que, “geralmente são úteis para prover informações adicionais ao tópico em análise” (Yin, 1994) e captar alguns comportamentos no momento em que se engendram, permitindo a compreensão de relações sociais estabelecidas no contexto.

A participação activa, quer na implementação, quer como responsável pela avaliação de alguns funcionários, permitiu-me apreender determinados factos aquando do processo de mudança, bem como observar as atitudes e comportamentos face a esta nova prática de gestão, tendo em conta o espaço e os actores sociais, eliminando a subjectividade das informações recolhidas através de outras técnicas.

Por último, foram efectuadas duas entrevistas aos decisores políticos da organização em estudo. As entrevistas, semi-estruturadas, tiveram uma duração aproximada de uma hora no caso do Presidente da autarquia e de duas horas no caso do Vice-Presidente. As questões para as entrevistas foram previamente elaboradas e direccionadas para o assunto a ser investigado. O principal objectivo das entrevistas foi tentar apreender a visão que “eles” (gestão de topo) têm dos processos de mudanças em causa, com vista à obtenção de dados que me permitissem aferir a sua sensibilidade para a questão da avaliação do desempenho.

A escolha daqueles dois entrevistados deveu-se ao facto de se pretender ter uma visão por parte de duas pessoas que, para além de serem os decisores políticos e, conseqüentemente, os principais responsáveis pela implementação de determinadas práticas de gestão na autarquia, inclusive o SIADAP, são também intervenientes activos no processo de avaliação do SIADAP, uma vez que, na ausência de “chefias intermédias”, são os responsáveis pela avaliação de um número abrangente de funcionários e membros efectivos do Conselho de Coordenação de Avaliação. Os constrangimentos associados à própria estrutura organizacional e a pouca disponibilidade de tempo e recursos condicionaram a realização de mais entrevistas na instituição.

Com este estudo não se procurou generalizar os dados da instituição. O principal intuito é o de explorar um caso específico, mas com características interessantes, as quais permitirão compreender como se desenvolve o processo de adopção e implementação de determinadas práticas de gestão na administração pública. A análise de dados traduziu-se na descrição e explicação dos impactos do processo de adopção e implementação da avaliação do desempenho nos SCG da autarquia, no âmbito das reformas preconizadas pela

NGP. Procurou-se ainda perceber os factores que influenciaram ou poderão influenciar tais mudanças.

5. Os impactos da implementação do SIADAP nos SCG da CMVF

5.1. Apresentação da instituição

Na presente secção será feita uma breve apresentação da instituição em termos de estrutura organizacional.

A CMVF é uma autarquia de pequena dimensão, que se encontra repartida em duas divisões: a Divisão Administrativa e Financeira e a Divisão de Obras, Habitação e Urbanismo. De acordo com o organograma da instituição, a Divisão Administrativa e Financeira é composta pela Repartição Administrativa e pela Repartição Financeira. A primeira destas Repartições agrupa as Secções de Pessoal, Expediente Geral e Taxas e Licenças, enquanto a segunda compreende a Secção de Contabilidade, Aprovisionamento e Património e a Tesouraria.

A estrutura de pessoal é reduzida em comparação com outras autarquias do mesmo nível. O número de trabalhadores efectivos (do quadro) em finais de 2008 ascendia a 80. A maioria dos funcionários pertence a categorias não especializadas e tem mais de 25 anos de serviço. Os técnicos superiores representam cerca de 10% do total. Esta insuficiência de recursos humanos é reconhecida pelos decisores políticos.

“Não temos um organograma definido com atribuições definidas, que permita um funcionamento eficiente [...] é uma estrutura carente (em termos de pessoal) relativamente a determinados serviços da Câmara [...] ao nível da estrutura organizacional não existem os quadros intermédios [...] imprescindíveis.” (Vice-Presidente da CMVF)

Tendo em consideração a estrutura reduzida em termos de pessoal, os responsáveis por cada área chave têm um conhecimento de todas as actividades operacionais que dizem respeito a essa área.

A CMVF, como qualquer outra autarquia, tem uma estrutura orgânica fortemente centralizada, onde se verifica a inexistência de “chefias intermédias”, ou seja, de chefes de divisão, permitindo aos técnicos e demais funcionários e colaboradores um relacionamento directo com os decisores políticos.

“A gestão de recursos humanos é feita com alguma cumplicidade entre decisores e funcionários.” (Vice-Presidente da CMVF)

Esta ausência de “chefias intermédias” permite a concentração do poder nos decisores políticos, uma vez que, não existindo delegação de competências, são estes os únicos que têm competência para decidir. A centralização das decisões permite-lhes um contacto directo com os demais trabalhadores da autarquia.

“ Temos uma gestão aberta em que os funcionários estão em contacto directo com os decisores políticos [...] esta centralização nas decisões deve-se ao facto de assim poder dominar o sistema para se ser responsável por ele. Desta maneira consegue-se ter uma visão mais global e conhecimento para se poder concretizar determinados projectos.” (Vice-Presidente da CMVF)

Esta proximidade às actividades operacionais permite aos decisores políticos ter uma visão global do funcionamento da instituição e controlar as actividades diariamente, concorrendo, desta forma, para a existência de controlos pessoais e culturais na autarquia.

“Qualquer tomada de decisão da liderança assenta sempre em informações provenientes das “chefias intermédias” e na análise de todos os documentos de suporte que nos são apresentados diariamente.” (Presidente da CMVF)

Embora não existam “chefias intermédias”, as pessoas responsáveis pelas três áreas-chave da autarquia (técnicos superiores) são reconhecidos pelo dirigente máximo do serviço (Presidente) como tal.

A estrutura organizacional da autarquia é formal e nota-se uma dificuldade em ajustá-la ao contexto de mudança da NGP. A cultura na autarquia é fortemente influenciada pelo controlo legal e pelos procedimentos administrativos tradicionais. Como consequência de uma estrutura organizacional formal, a hierarquia influencia os procedimentos diários (procedimentos burocráticos).

“As autarquias são instituições burocratas porque têm mesmo que o ser [...] pelo controlo da legalidade apertado a que estão sujeitas.” (Vice-Presidente da CMVF)

Os funcionários têm um estatuto jurídico-funcional específico e o relacionamento com os cidadãos baseia-se no formalismo, dentro dos padrões e rotinas estabelecidos, orientando-se para os processos. Os funcionários são executores neutrais da implementação das decisões procurando a eficiência e racionalidade da sua acção através da hierarquia.

As regras, leis e procedimentos na gestão de pessoal são questões que continuam a ser muito rígidas. No entanto, várias têm sido as tentativas do governo central no sentido de agilizar estes procedimentos.

O SIADAP, ao ser encarado como uma ferramenta de gestão e não como uma mera obrigação legal, procura, fundamentalmente, incentivar o envolvimento de todos os funcionários na missão do serviço, dando os instrumentos necessários para uma correcta política de gestão de recursos humanos.

Como antes salientámos, o SIADAP surge como um dos principais mecanismos pelos quais o Governo procurou incutir princípios atípicos da NGP.

5.2. O processo de adopção e implementação do SIADAP

Na presente secção começarei por descrever a situação anterior ao SIADAP em termos de avaliação de desempenho. Posteriormente analisarei a introdução do SIADAP na CMVF.

5.2.1. Sistema anterior ao SIADAP: a “Classificação de Serviço”

Na administração pública, e em particular nas autarquias, o processo de aproximação à avaliação do desempenho designava-se por “classificação de serviço” e estava regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 44-B/83 e pela Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho.

Eram apontadas como principais finalidades deste sistema a gestão de pessoal, a informação, a motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito.

As características pessoais do trabalhador eram preponderantes no processo de avaliação, e traduziam-se em competências genéricas e traços de personalidade, integrando marginalmente aspectos como a qualidade e a quantidade de trabalho. O instrumento de notação adquiriu assim uma importância excessiva, em detrimento de aspectos relacionados como a diversidade organizacional e com a motivação e relacionamento no trabalho.

A prática acabou por revelar que a cultura organizacional predominante na administração pública não estava preparada para implementar de forma sólida um sistema de avaliação do desempenho.

A grande maioria dos serviços acabaria por desvirtuar o modelo, abdicando do seu carácter diferenciador e atribuindo, de forma generalizada, classificações indiferenciadamente positivas, sendo raras as excepções em que um trabalhador não era considerado excelente.

“No sistema de avaliação de desempenho que existia, o desempenho nunca foi tido em conta. [...] Na administração pública nunca houve diferenciação.” (Vice-Presidente da CMVF)

Se em alguns casos este comportamento tinha a sua génese numa genuína vontade de não diferenciar desempenhos para não perturbar um *status quo* adquirido, noutros casos

aparecia como reacção perante uma eventualidade de injustiças relativas, já que a classificação de serviço tinha um peso considerável no acesso a concursos de promoção. Na verdade, perante um processo de selecção, um trabalhador que tivesse sido avaliado de forma realista estaria em desvantagem relativamente a um a quem tivesse sido atribuída a classificação máxima por falta de rigor.

As estruturas administrativas hierarquizadas e a tomada de decisões numa base *top-down* não conseguem ser suficientes para responder eficientemente aos serviços públicos. Neste contexto, surge o SIADAP como um processo de mudança da gestão das regras instituídas, das rotinas da organização.

5.2.2. O SIADAP: a NGP em acção

A Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, determinou uma mudança fundamental para toda a administração pública, com consequências muito importantes para a administração local autárquica. Este documento, que criou o SIADAP, foi de imediato complementado pelo Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, que veio regulamentar a avaliação do desempenho, e pela Portaria n.º 509-A/2004, que determinou as fichas de avaliação e respectivas instruções. O Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho, definiu as adaptações necessárias para que o SIADAP fosse aplicado no âmbito das autarquias.

O SIADAP visa romper com um conjunto de práticas do sistema tradicional. É um instrumento de gestão que se rege pelos princípios da orientação para os resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço. É um sistema transversal a todos os serviços e grupos de pessoal, que promove a responsabilização e o desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais. Valoriza o reconhecimento e a motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito. Assenta em princípios de transparência, determinando critérios objectivos, regras claras e amplamente divulgadas, e baseia-se em princípios de coerência e

integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e selecção, formação profissional e desenvolvimento de carreiras.

A avaliação do desempenho significa o reconhecimento, por parte da organização, da importância dos recursos humanos. Avaliar não se prende apenas com um estímulo salarial, mas com o desenvolvimento individual e organizacional que permite tomar decisões de vital importância para o funcionamento da organização.

Neste contexto, o SIADAP introduz importantes mudanças, substituindo um modelo de avaliação que parecia não funcionar. O sistema de avaliação de desempenho tinha-se tornado, ao longo dos anos, numa rotina que apenas servia para cumprir uma formalidade na progressão da carreira. O SIADAP visa eliminar a ideia de que a evolução na carreira é um direito adquirido e inerente ao simples passar dos anos de serviço e, evitar que o funcionário se torne demasiado metódico, conservador e desprovido de qualquer capacidade de iniciativa (Rodrigues, 2007). É um mecanismo através do qual se pretende inculcar uma cultura de qualidade, responsabilidade e mérito, assente na definição de objectivos organizacionais e individuais a serem prosseguidos pelos organismos públicos e visa, nomeadamente:

- 1) Envolver os funcionários na prossecução dos objectivos organizacionais, através da sua avaliação pessoal;
- 2) Promover a coesão interna e o compromisso de todos os agentes, e;
- 3) Dotar a gestão de um instrumento prático na condução de activos organizacionais, ao mesmo tempo que possibilita uma avaliação do desempenho.

Uma das premissas da NGP é a de que devem ser estabelecidos controlos no sentido de gerir mais eficazmente as instituições públicas. Neste âmbito, o SIADAP enquadra-se no ciclo anual de gestão prevendo uma definição *top-down* dos objectivos a prosseguir, mediante os objectivos políticos e os planos de actividades. Desta forma, o executivo camarário deverá definir os objectivos de gestão às diversas divisões para que cumpram com a sua missão organizacional, cabendo a estas a responsabilidade de traduzir esses

objectivos em metas individuais para cada funcionário, promovendo quer a eficiência individual quer a colectiva, contribuindo para a existência de controlos pessoais e culturais.

Uma das grandes inovações introduzidas pelo SIADAP é a orientação para os resultados, através da definição e concretização de objectivos, que constituem uma das três componentes da avaliação. Desta forma, este instrumento de avaliação de desempenho poderá contribuir para a implementação de controlos de resultados na autarquia.

Podemos constatar que este instrumento complementa o esforço de reforma administrativa, focalizando a sua atenção numa gestão mais responsabilizadora, centralizada em objectivos através de indicadores de desempenho. O SIADAP é um modelo que se identifica com a focalização na eficiência, uma das premissas da NGP, uma vez que procura implementar uma lógica centralizada no topo da hierarquia de responsabilização de todos os elementos da acção governativa com o cumprimento dos objectivos que lhes foram atribuídos.

“O SIADAP é um bom mecanismo de apoio à gestão pois só com uma maior competitividade é que se conseguem melhores resultados.” (Vice-Presidente da CMVF)

O SIADAP procura instituir mecanismos credíveis de estímulo ao mérito da avaliação do desempenho, quer dos serviços, quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento das carreiras dos trabalhadores. Cada elemento organizacional (trabalhador e divisão) tem as suas metas identificadas. Desta forma, espera-se que haja uma maior preocupação com a eficiência organizacional por via da verificação do cumprimento dos objectivos traçados, procurando-se criar uma ligação entre o desempenho efectivo e as recompensas obtidas¹⁰, o que configura uma forma de controlo pessoal e cultural.

¹⁰ Apesar de ser complicado criar uma ligação com o estatuto remuneratório, desenvolveram-se esforços, ao nível do governo central, para criar um sistema de recompensas pelo mérito apresentado. O SIgADAP, que entrou em vigor em 2008, aplicado à administração local através do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro, procura introduzir maior realidade e receptividade para as regras do sistema, aparecendo

O SIADAP constitui um instrumento de gestão que supostamente visa avaliar, de uma forma mais equitativa, os trabalhadores da administração pública e quebrar os sistemas de inspiração Weberiana, em que cada funcionário deveria realizar a sua função “*by the book*”.

“É um bom mecanismo para se avaliar o desempenho [...] as pessoas têm de ser mais polivalentes, não podem ficar ‘agarradas’ ao conteúdo funcional.” (Vice-Presidente da CMVF)

No entanto, a subjectividade indissociável de qualquer processo de avaliação, encontra-se potenciada num organismo público, em que não se podem calcular desempenhos em função de resultados quantitativos. Estas idiosincrasias do trabalhador público reforçam a ideia de que a sua avaliação é particularmente difícil de se fazer.

Importa ressaltar que a necessidade de uma monitorização/avaliação do desempenho e o *feedback* decorrente da mesma, são fundamentais para a resolução de questões organizacionais como o levantamento de necessidades de formação, para aferição de um potencial reaproveitamento do funcionário noutras funções, para a identificação das suas hipóteses de progressão imediata e, até eventualmente, para a sua recompensa ou

conectado ao sistema de remunerações, prevendo a atribuição de prémios de desempenho e concretizando, formalmente, a avaliação dos serviços que, embora estivesse previsto no SIADAP, nunca tinha sido objecto de regulamentação. No entanto, a dependência da avaliação corrente num processo interno de auto-avaliação sem garantias de um efectivo controlo superior e a manutenção da hierarquia política como suporte para a definição de objectivos e aplicação de sanções em casos de desempenho negativo, poderá vir a comprometer o seu sucesso e transparência. Outra novidade, fruto da pressão das organizações representantes dos trabalhadores, é a criação de uma comissão paritária que, embora esteja fortemente dependente da esfera política e assente em critérios sujeitos a grande discricionariedade, poderá contribuir para a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços. O novo modelo de avaliação do desempenho da administração pública não representa um corte com o anterior, mantendo os seus aspectos fundamentais e introduzindo apenas algumas alterações. Todavia, à semelhança do que está a acontecer com o SIADAP, também com a implementação do SIGADAP teremos de esperar alguns anos para poder confirmar ou infirmar algumas das dúvidas e críticas que hoje lhe são apontadas.

admoestação, concorrendo, desta maneira, para a eficácia dos controlos pessoais e culturais identificados por Merchant e Van der Stede (2003).

A informação quantitativa pode fazer parte da avaliação do desempenho individual; no entanto, outros factores como as competências e atitudes também têm de ser avaliadas com base em informação qualitativa, funcionando, complementarmente, como mecanismos de controlos pessoais e culturais.

Trata-se de um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização relativamente à prossecução dos objectivos fixados, mediante a avaliação dos resultados, contribuindo desta maneira para a existência de controlos de resultados.

As características próprias da autarquia afectam o uso e efeitos dos elementos do SCG a adoptar, uma vez que os objectivos, como em qualquer outro organismo público, são ambíguos e qualquer indicador de avaliação desempenho é incompleto. Para além disso, a Autarquia tem de responder perante uma multiplicidade de *stakeholders*, com múltiplos objectivos.

Os novos instrumentos de gestão colidem com a cultura tradicional, a qual se fundamenta no formalismo e no cumprimento da lei, podendo mesmo surgir conflitos entre a regulamentação tradicional e a exigência de 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, que se baseia no equilíbrio entre os meios disponíveis e os resultados a alcançar. Apesar dos sistemas administrativos apresentarem formalmente estruturas novas e modernas, as práticas e operações internas mantêm o padrão tradicional do velho sistema.

5.2.3. O SIADAP na CMVF

A CMVF tentou implementar o SIADAP, pela primeira vez, em meados de 2007. Para esse efeito, foi contratada uma empresa, a nível intermunicipal, para prestar apoio e facilitar a

tarefa de implementação do SIADAP na autarquia. No entanto, devido às resistências à adopção e implementação de um sistema de avaliação de desempenho na autarquia, este processo só foi implementado em 2008. E, na verdade, tal implementação deveu-se essencialmente a constrangimentos de natureza legal:

“Por força da lei tinha de ser implementado [...] fomos obrigados a implementá-lo.” (Presidente da CMVF)

O processo de adopção do SIADAP na CMVF não foi um processo fácil. Desde o primeiro dia que foi clara a resistência à mudança.

“Temos que admitir que é um processo muito difícil. [...] Tem um carácter inovador [...] e não estávamos preparados.” (Vice-Presidente da CMVF)

Em geral, houve dificuldade em adaptar o SIADAP e os seus procedimentos e instrumentos de gestão “privada”, não pensados para o sector público, ao contexto da CMVF:

“Foi um salto muito grande relativamente ao sistema de avaliação de desempenho que existia, no qual a progressão era feita por escalões e antiguidade e o desempenho nunca foi tido em conta. [...] Há uma aproximação à gestão privada, mas não nos podemos esquecer do carácter social deste tipo de instituições, [...] visando discriminar positivamente a sociedade, resolver problemas sociais. [...] Temos de ter a noção de que trabalhar numa autarquia ou qualquer outra instituição pública é trabalhar para o colectivo no sentido de prestar um melhor serviço público.”
(Vice-Presidente da CMVF)

A transferência de ideias de gestão privada não é um processo simples e repetitivo de adopção de novos modelos e novas técnicas. A apreciação da gestão do sector público vai

mais além do seu carácter puramente administrativo, não devendo ser uma cópia do modelo do sector privado.

Desde logo, existem aspectos, económicos, sócio-culturais e políticos, que devem ser tidos em conta.

“Existem diversos tipos de constrangimentos à actuação da gestão, de ordem política e sócio-cultural, essencialmente. Dificilmente o gestor autárquico está imune à opinião pública. Os fracos recursos financeiros condicionam, também, a actuação do executivo municipal.” (Presidente da CMVF)

“Dificilmente o gestor autárquico está imune à opinião pública. Existem constrangimentos de ordem política porque está dependente dos votos que garantem a sua eleição.” (Vice-Presidente da CMVF)

O processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil, sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou a uma atitude de resistência por parte dos funcionários.

“A implementação de um sistema de avaliação de desempenho causa algumas reacções de resistência.” (Vice-Presidente da CMVF)

As resistências à mudança fazem parte do próprio processo de mudança, seja porque os funcionários não se revêem na nova configuração, seja porque as características dos modelos instituídos são muito diferentes do novo modelo.

A introdução deste sistema no quotidiano das pessoas causa receios de todos os tipos, não só pelo medo de uma má avaliação mas também pelas incertezas sentidas, especialmente pelas pessoas mais velhas, que poderão ter menos capacidade de adaptação às novas realidades.

As resistências à mudança poderão também prender-se com a antecipação dos efeitos causados pelas alterações no *status quo* e nas relações de poder.

As relações de poder e de influência dentro da organização são tão ou mais importantes que a estrutura formal. Esta verdadeira liderança informal que nada tem a ver com a cadeia hierárquica pode ajudar a mobilizar a organização no sentido das metas definidas ou, pelo contrário, poderá ser uma importante fonte de resistência.

Apesar de se reconhecer que o anterior sistema de avaliação de desempenho era artificial e injusto e que o novo sistema tem virtudes, a introdução deste novo modelo de avaliação de desempenho revelou-se um processo complexo:

“Da parte dos decisores há sempre uma reacção, [...] há sempre a expectativa de ‘como as pessoas vão reagir’ [...] e as reacções, normalmente, são negativas.”
(Vice-Presidente da CMVF)

Um grande obstáculo a uma efectiva implementação do sistema de avaliação tem sido a tradicional resistência sentida em diferenciar desempenhos que se traduzem em classificações máximas generalizadas. Embora se tenha tentado limitar essa resistência pela introdução de quotas máximas para os melhores desempenhos, a verdade é que, na opinião dos entrevistados, é provável uma tendência para igualização, que passará, no novo modelo, a ser feita em níveis intermédios de classificação.

O executivo poderá não ser correctamente justo na atribuição de classificações. O problema das quotas pode levar o executivo à tendência para uma nivelção das notas, abdicando das quotas.

“As reacções não foram as melhores por causa do sistema de quotas. [...] Concorde com o SIADAP, [...] tem de haver diferenciação e o mérito tem de ser reconhecido, embora não concorde com o sistema de quotas estabelecido. [...] Posso ter um grupo de trabalho excelente, que não consigo diferenciar e no entanto vou ser obrigado a diferenciar porque

existe um sistema de quotas que não permite ‘premiar’ todos os que merecem.” (Vice-Presidente da CMVF)

“O SIADAP conduz a uma visão redutora, porque na sua essência leva a pensar que não existem serviços perfeitos.” (Vice-Presidente da CMVF)

Outra das grandes dificuldades com que a implementação do SIADAP se deparou foi o envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais, uma vez que é centralizada, no vértice hierárquico, a responsabilidade de definir e monitorizar objectivos organizacionais de maneira a permitir uma correcta avaliação de desempenho.

Relativamente aos impactos da implementação do SIADAP, a percepção dos entrevistados é a de que só com o tempo se vão verificar os impactos da implementação deste sistema. Uma cultura organizacional baseada na antiguidade e hierarquia, como é o caso da CMVF, não muda de um dia para o outro, sendo necessário um período de tempo para a sua adaptação e acolhimento prático. A cultura organizacional é considerada mais coesa do que qualquer controlo hierárquico, contribuindo para a eficácia dos controlos pessoais e culturais existentes na autarquia.

“Os verdadeiros impactos só se vão verificar quando todos entenderem que há um mecanismo que diferencia o seu desempenho.” (Vice-Presidente da CMVF)

Quanto à avaliação do desempenho, ela é, quase na sua totalidade, de natureza quantitativa. A sua qualidade é laica, não sendo fornecidos dados concretos sobre o desempenho da organização e das divisões.

“Ainda não se retira partido dos sistemas implementados.” (Vice-Presidente da CMVF)

Desta forma, os controlos de resultados podem não contribuir para o bom funcionamento dos SCG da autarquia.

5.3. Discussão

Nesta secção, serão brevemente discutidas as principais constatações decorrentes da elaboração do estudo de caso da CMVF, no que se refere às características presentes neste tipo de instituições e respectivo impacto nos SCG resultantes do processo de adopção e implementação do SIADAP.

As principais constatações do presente estudo prendem-se, essencialmente, com aspectos relacionados com a pré-implementação, implementação e pós-implementação da avaliação do desempenho, com o controlo de resultados e o controlo de acções.

Um dos princípios subjacentes à teoria institucional é o de que as estruturas organizacionais são resultado de pressões exercidas pelo meio envolvente institucional em que operam. Tendo em consideração o ambiente institucional em que a CMVF actua, podemos constatar que a organização está sujeita a diversas pressões formais e informais de tipo coercivo. O SIADAP resulta de uma lei que obriga as instituições da administração pública a implementarem a avaliação do desempenho nos seus serviços. Desta forma, a racionalidade jurídico-administrativa sobrepõe-se à racionalidade gestionária e leva a que este instrumento seja considerado uma formalidade a cumprir. O ambiente legislativo afecta muitos aspectos do comportamento e da estrutura da organização, e a mudança de uma estrutura burocrática para uma estrutura menos rígida não se verifica.

A convergência de modelos, resultante da adopção das ideias da NGP, é um mito, pois existe um hiato entre o percurso das reformas e aquilo que de facto acontece na prática (Pollitt, 2001). A autarquia apresenta características dos novos modelos, mas na realidade persistem as velhas práticas de gestão. As formas de avaliação de desempenho são implementadas teoricamente (formalmente), por força de pressões normativas, mas na prática não funcionam. Os instrumentos legislativos são limitados na sua capacidade de influenciar a mudança e podemos mesmo dizer que há uma adopção de tipo “cerimonial” na implementação desta prática. O SIADAP aparece como mais uma burocracia, para

preencher e adequar o comportamento administrativo às exigências da lei, mas em caso algum corresponde a uma nova postura.

Meyer e Rowan (1977), ao admitirem a possibilidade das instituições adquirirem um aspecto formal desconectado da realidade, argumentam que existe sempre um significado específico no próprio acto de adoptar formalmente uma estrutura social e não agir em conformidade com ela. Nestas circunstâncias, as mudanças verificadas ao nível da NGP (inclusive o SIADAP) podem ser vistas como um processo de institucionalização de pautas de comportamento importadas, que podem ocasionar situações de *decoupling*, entendidas como desajustes entre as instituições formais e o efectivo funcionamento da organização. Este “desligamento” (*decoupling*) ocorre, essencialmente, devido ao facto de nem sempre a estrutura formal se concretizar na prática.

O *decoupling* é uma resposta da organização ao isomorfismo institucional, quando este entra em conflito com os seus requisitos mínimos de eficácia e eficiência, ou mesmo quando o conflito se produz pela existência de diversos contextos de referência. O fenómeno de *decoupling* ou *loose coupling*, associado ao *lag* existente entre a aplicação da lei e a sua efectiva concretização, assim como a incapacidade de copiar os “aspectos ocultos mais finos” das estratégias de modernização da NGP são duas razões que podem explicar o processo de implementação do SIADAP.

Esta ideia está presente nas mudanças ocorridas nos SCG da CMVF, uma vez que esta organização precisa de preparação, da atenção e motivação dos decisores políticos e outras pessoas, podendo levar um período de tempo considerável desde a introdução até à concretização prática dessas mudanças. Com a passagem do tempo, as regras e rotinas organizacionais podem tornar-se na “forma adquirida de fazer as coisas”. Estes processos podem ser longos, pelo que as organizações são frequentemente lentas a mudar e, em muitas situações, novas regras e rotinas não se institucionalizam (Burns e Scapens, 2000). As regras e as rotinas podem ser alvo de resistência, eventualmente inconsciente e automática, devido ao efeito de formas de pensar e de fazer instituídas que não são consistentes com as mudanças propostas (Burns e Scapens, 2000). Talvez seja esta uma

das razões para que não se adoptem determinadas práticas de gestão e/ou certas práticas adoptadas sejam meramente “cosméticas”.

Os processos de mudança organizacional são muitas vezes marcados por resistências à mudança, nomeadamente quando algo de novo confronta as rotinas e o contexto institucional deste tipo de organização. A natural resistência à mudança, traduzida na apatia dos serviços e dos funcionários, tem sido um obstáculo à implementação do SIADAP na autarquia. Estas questões de resistência ou “não mudança” podem contribuir para a explicação do desfasamento (*lag*) temporal.

A literatura refere que as burocracias tradicionais resistem à mudança, particularmente quando esta desafia as práticas e os procedimentos instituídos. O passado histórico estabelece um conjunto de 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. Alguns autores que investigaram o fenómeno da NGP também consideraram outros factores, como as pressões externas, a imitação e a legitimação externa, para explicar as mudanças implementadas pelos governos (Oliver, 1991; Lapsey, 1994; Abernethy e Chua, 1996).

A organização, do ponto de vista do seu ambiente social, tenta conseguir legitimidade através do uso generalizado de formas e métodos de trabalho (“mitos”) e acolhe esta prática social para imitar outras organizações, isto é, adopta comportamentos “socialmente racionais” (Bogt, 2003).

A NGP procurou substituir a racionalidade político-jurídica pela racionalidade gestionária, pressionando a mudança no sentido da adopção de técnicas do sector privado, as quais enfatizam o desempenho das organizações públicas e o controlo de gestão (Gow e Dufour, 2000). A introdução de princípios de gestão privada na autarquia e o foco nos resultados pode, também, ser visto como uma resposta a mudanças de expectativas e regras externas nas organizações.

O SIADAP é um instrumento de avaliação do desempenho orientado para os resultados. O foco nas medidas de resultados contribui para a implementação de um SCG de resultados. No entanto, o contexto de incerteza e ambiguidade que influencia a tomada de decisões na instituição, caracterizada pela multiplicidade de objectivos e de *stakeholders*, torna o processo de avaliação do desempenho mais complexo.

A implementação de um sistema de objectivos quantitativos na autarquia, onde a maioria dos serviços prestados têm um carácter social e são intangíveis não parece ser exequível, uma vez que um modelo político-organizacional, directa ou indirectamente, apela para uma avaliação de desempenho flexível, que tenha em consideração a necessidade de adaptação dos funcionários às mudanças que vão ocorrendo ao longo do tempo, e que por isso mesmo não se pode deter em critérios de avaliação de natureza quantitativa (Madureira e Rodrigues, 2007).

A avaliação do desempenho baseada no controlo de resultados é de difícil aplicação nas organizações públicas, onde os objectivos são ambíguos e os resultados difíceis de avaliar (Hofstede, 1981). O controlo de resultados pode ser usado para motivar os trabalhadores, no entanto estes estão positivamente associados ao desempenho em termos quantitativos. A natureza ambígua dos objectivos e a dificuldade de encontrar medidas de desempenho quantificáveis não permitem que a avaliação do desempenho baseada nos resultados seja objectiva e inequívoca; a única forma de ultrapassar este problema é a de complementar esta avaliação com outros tipos de controlos.

Nestas circunstâncias, em que os objectivos são difusos, em muitos casos contraditórios e sujeitos às pressões de grupos externos (nomeadamente os sindicatos) e de outras organizações públicas, os controlos de resultados identificados por Merchant e Van der Stede podem não ser eficazes, o que não significa falta de controlo, pois os SCG podem existir noutras dimensões.

Em contextos de ambiguidade e incerteza, geralmente encontrados neste tipo de instituições (autarquias), a avaliação e monitorização poderá não ser eficaz. Nestes casos, os controlos sociais tendem a ser mais eficazes, uma vez que o que pode ser mensurável ou

monitorizado nas organizações é limitado pelo comportamento dos trabalhadores ou pelos resultados que atingem, isto é, os resultados do seu comportamento. Este efeito negativo dos controlos de resultados poderá ser atenuado com controlos sociais apertados, que reduzam a desconfiança desses tipos de controlo. O uso dos controlos sociais, com monitorização mútua, partilha de valores e selecção de pessoal, muitas vezes associados à identidade do grupo, melhoram a motivação e o esforço dos trabalhadores do sector público e, conseqüentemente, melhoram o desempenho das instituições públicas.

Teoricamente, uma selecção adequada de indicadores de desempenho tende a actuar como uma salvaguarda, uma vez que a maior parte dos indicadores não financeiros tende a focar-se nos objectivos quantificáveis, de fácil medida. (Carter et al., 1992; Gray e Jenkins, 1995; Kloot e Martin, 2000). No entanto, a criação de indicadores de desempenho, na autarquia, não parece ser um exercício meramente técnico nem de fácil solução.

Os controlos burocráticos (controlos de comportamento e de resultados), nem sempre se podem aplicar às autarquias (Ouchi, 1979). Em condições de ambiguidade e incerteza ou de *decoupling*, não é possível uma avaliação real e precisa do desempenho. Este processo de *decoupling* afecta a integração de indicadores de desempenho numa estrutura hierárquica (Brignall e Modell, 2000, Abernethy e Chua, 1996). Nestas situações, o sistema de crenças e valores, tradições e hábitos que, de forma generalizadamente aceite, regulam as relações dentro da autarquia, contribuem para a existência de controlos pessoais e culturais permitindo aligeirar os efeitos negativos dos controlos de resultados.

A situação anterior ao SIADAP nesta autarquia é muito semelhante a outras instituições antes da NGP. O SIADAP surge num contexto de ruptura com uma cultura de administração burocrática tradicionalmente instituída, baseada no poder hierárquico, normas e regulamentos, orientada para os processos, preservação do *status quo*, e estrutura centralizada, para uma cultura organizacional que responda aos desafios emergentes e para novas modalidades de organização das instituições públicas.

Constatamos que houve mudanças nos SCG da autarquia, mas o seu alcance foi limitado porque a implementação da avaliação do desempenho na autarquia parece ser uma

“operação cosmética”. A crescente aplicação, às instituições públicas, de métodos até aí próprios do sector privado, com o objectivo de ultrapassar evidentes “disfuncionalidades”, colide com a cultura prevalecente na CMVF. Apesar da autarquia apresentar formalmente uma estrutura nova e moderna, as práticas e operações internas mantêm o padrão tradicional do velho sistema, naquilo a que a teoria institucional denominaria de processo de *decoupling*.

A definição de objectivos é difícil porque é centralizada na gestão de topo, o que torna sensível esta questão, dado que os políticos, que são os agentes capazes de propiciar a mudança, demonstram renitências em utilizar o sistema tradicional e não têm capacidade para legitimar um sistema de avaliação de desempenho. A multiplicidade e complexidade dos objectivos e de relações de autoridade, o ambiente político, marcado por processos eleitorais e sujeito a pressões que podem pôr em causa a eficiência (por razões de oportunidade política) tornam ainda mais sensível esta questão. Mas há outras explicações para a existência de *decoupling*, nomeadamente, a colisão de rotinas instituídas, a não avaliação efectiva, a não diferenciação e o colectivismo/individualismo.

O sistema de quotas parece ser uma questão sensível, pois colide com actos e práticas injustas. As quotas pretendem instituir uma ruptura cultural com os mecanismos anteriores que eram praticamente automáticos. Não só o conteúdo das novas regras é relativamente radical, como também, e sobretudo, a forma de implementação não tem sido pacífica, o que tem contribuído para a grande resistência em torno desta mudança.

Tudo isto conduziu a uma implementação que além de retardada até ao limite, parece estar a ser implementada de forma cosmética. Este último motivo para o *decoupling* poderá ser especialmente marcado nas autarquias locais, pois estão inseridas num contexto político mais vincado que outras instituições públicas. Tal é especialmente verdade em autarquias de pequena dimensão, como é o caso, uma vez que estão mais próximas do eleitorado.

A ideia de que as reformas são uma tendência global e uma inevitabilidade não adere à realidade daquilo que tem sido o movimento de reforma. O sistema está implementado, no entanto tem sido desvirtuado: existem objectivos quantificados que estão a ser

avaliados/acompanhados pelos técnicos, mas da parte da gestão de topo não há a percepção da sua importância nem a intenção de levarem a análise às últimas consequências. O nivelamento no “bom” mostra que tudo mudou para tudo ficar na mesma.

A introdução dos “sistemas de avaliação de desempenho” esteve sempre associada a processos mais ou menos complexos de reforma administrativa e organizacional, o que dificultou a sua efectiva implementação. Pode ser que o *decoupling* seja provisório, dado que o sistema actual parece ser visto como inadequado quer pelos decisores políticos, quer pelos próprios funcionários (no Estado, e na própria autarquia).

O processo de implementação de mecanismos da NGP é especialmente complicado, sendo que a evidência recolhida na CMVF parece indicar que o SIADAP é um mecanismo problemático a este nível. Recentes desenvolvimentos nas estruturas de carreiras e no próprio sistema de avaliação de desempenho parecem indicar o reconhecimento, por parte dos decisores políticos, daquelas dificuldades.

6. Conclusões

No presente capítulo são apresentadas as principais conclusões do estudo, expostas as principais limitações e sugeridas futuras linhas de investigação.

6.1. Principais conclusões do estudo

Nas últimas décadas assistiu-se a uma crítica generalizada ao funcionamento e desempenho da administração pública, argumentando-se que esta tem uma estrutura gigante, ineficiente e ineficaz, apresenta custos elevados, é muito burocrática, não é responsável e está sobrecarregada de regras.

Do presente estudo podemos concluir que as reformas introduzidas nas autarquias, como consequência da introdução dos princípios da NGP, através do SIADAP, conduziram à decadência dos modelos burocráticos de gestão, por um lado, e à aplicação formal da avaliação de desempenho baseada em *outputs* e *outcomes*, entre outros, por outro. Nas autarquias, a introdução de qualquer sistema de controlo de gestão, nomeadamente de avaliação de desempenho, depende, em grande parte, da vontade e da iniciativa do executivo, e do seu envolvimento em todo o processo de difusão e implementação, pois qualquer processo de mudança ou reforma institucional é desencadeado por lei.

O sistema governamental do sector público tem como base de referência do seu modelo de gestão a confiança jurídica, complementada pelas regulamentações das organizações internas. Estes modelos de governação supõem um ambiente de lenta mudança e, como consequência, as práticas legais são perpetuadas *ad eternum*. Nenhuma prática é alterada, no seio da administração pública, sem uma lei ou um regulamento que estabeleça novas práticas, mas mudar a lei ou os regulamentos é, normalmente, um processo longo.

Apesar de se ter analisado, de forma genérica, a forma como a CMVF tem adoptado as novas práticas de gestão no âmbito da NGP e, nomeadamente, do SIADAP, não nos podemos esquecer que neste tipo de instituições a avaliação do desempenho enfrenta

algumas barreiras, devido a um conjunto de factores externos e incontroláveis que afectam a sua actividade: a complexidade de funções, a diversidade de *stakeholders* e a ambiguidade de objectivos. Por outro lado, o contexto político em que este tipo de instituição actua acarreta uma mudança constante de iniciativas e objectivos políticos.

No estudo empírico realizado, constatou-se que o ambiente interno e a cultura organizacional e política que caracterizam a autarquia, constituem um entrave ao processo de mudança. Daí que exista uma fraca predisposição institucional para aplicar o SIADAP. A cultura organizacional é considerada mais coesa do que qualquer controlo hierárquico, contribuindo para a eficácia dos controlos pessoais e culturais existentes na autarquia, uma vez que é transversal a todo o sistema, influenciando as escolhas e comportamentos.

Temos que reconhecer a necessidade de adaptação dos SCG relativamente às características dos diferentes tipos de organização. Eles são concebidos de forma a encontrar um equilíbrio entre a optimização da sua finalidade e o melhor ajustamento à especificidade da realidade organizacional que os adopta. O SIADAP é um sistema de gestão pública que atende às características comuns da administração pública mas dificilmente tem em conta as particularidades de cada um dos seus organismos.

A elevada dificuldade em obter e medir os *outputs* e *outcomes* e de os relacionar com os objectivos, a multiplicidade dos *stakeholders*, a resistência à mudança, a falta de iniciativa política, o tempo necessário e a limitação dos recursos aparecem como factores que dificultam a implementação da avaliação de desempenho e do conjunto de reformas resultantes da NGP. Contudo, a investigação já efectuada revela uma maior sensibilidade e importância atribuída a esta matéria.

A inversão do espírito individualista, da cultura de isolamento de cada entidade e da aversão ao controlo constitui uma alteração cultural muito significativa cuja inversão encontra resistências, nomeadamente ao nível dos próprios órgãos máximos de decisão do município.

No âmbito da NGP, em Portugal, a modernização, muito por culpa da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestionária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência e atribuições de competências, da administração central para a local.

A NGP pode e deve servir como inspiração para adaptar mais eficazmente indicadores de gestão nas autarquias, mas estes devem ser refinados e englobar outras dimensões como complemento, nomeadamente o contexto social em que a organização está inserida. Os efeitos das mudanças na estrutura organizacional e nos SCG podem não ser meramente técnicos. A evidência empírica deste tipo de efeitos pode não estar disponível e não ser de aplicação generalizada. Todavia, é muito difícil quantificar os efeitos na organização sem referir o contexto social e cultural em que está inserida a autarquia. O sucesso de qualquer prescrição para melhorar o desempenho organizacional depende do contexto organizacional (ideias e crenças que se ajustem à estrutura).

6.2. Limitações e possíveis investigações futuras

Uma limitação subjacente a esta investigação decorre do método utilizado (estudo de caso), que embora seja o mais apropriado para o estudo do fenómeno do presente trabalho (de natureza social), apresenta certas desvantagens: trata-se de um método caracterizado pelo estudo exaustivo e em profundidade de um caso, de forma a permitir o conhecimento amplo e específico do mesmo, mas que não pode ser generalizado de um ponto de vista estatístico. A generalização dos resultados obtidos com o estudo de caso é uma das principais limitações deste tipo de procedimento metodológico.

O número reduzido de entrevistas, por falta de tempo e recursos e o perigo da subjectividade associado à influência da visão do investigador como *insider* na instituição em estudo, também pode ser vista como uma limitação da presente investigação.

Uma outra limitação deste trabalho está associada ao facto de se estar a abordar um fenómeno que está inserido num contexto de mudança e em que só com o tempo se poderão tirar conclusões mais consistentes. Algumas pistas para o futuro do processo de mudança na CMVF foram recolhidas, mas elas assumem para já um carácter especulativo.

Como sugestões para futuras investigações, podemos indicar o aprofundamento das conclusões obtidas nesta investigação em outros municípios, eventualmente de maior dimensão e com estruturas organizacionais mais complexas. Futuramente a investigação poderá também recair sobre o impacto da NGP a outros níveis na organização, nomeadamente na gestão orçamental, na gestão dos recursos humanos, no planeamento estratégico, ou outras áreas susceptíveis de estudo.

Tendo em consideração a falta de estudos de caso na área dos sistemas de controlo de gestão aplicados a este tipo de instituições, poderá ainda ser alvo de estudo a aplicação às autarquias de modelos mais abrangentes de conceptualização dos SCG, como os propostos por Merchant e Van der Stede (2003) ou Ferreira e Otley (2004), e a forma como influenciam esses SCG.

Uma outra sugestão prende-se com o estudo das questões de poder e política no seio deste tipo de instituições, tendo em consideração a dimensão política na estrutura organizacional.

APÊNDICE

Guiões das Entrevistas Realizadas

1. Entrevista ao Presidente da Câmara

- 1) A informação para a gestão é importante para a gestão autárquica?
 - a. Utiliza informação para a gestão?
 - b. Que tipo de informação utiliza para a gestão corrente e na tomada de decisões estratégicas?
 - c. A informação fornecida é suficiente? Se não, porquê?

- 2) Quais os constrangimentos à gestão?
 - a. Existe algum tipo de constrangimento à actuação da gestão? Quais
 - b. Ordem Política? Económica? Sócio-Cultural? Institucional?
 - c. Opinião Pública? Pressões do Estado?

- 3) De que forma os sistemas de controlo implementados influenciam ou podem influenciar o comportamento dos funcionários?

- 4) O que sabe sobre o SIADAP?
 - a. Se está implementado;
 - b. Se está a ser correctamente aplicado, com o propósito da lei. Porque não está?
 - c. Porque foi implementado?

2. Entrevista ao Vice-Presidente

- 1) O que tem mudado recentemente ao nível da gestão da autarquia?
- 2) Porque estas mudanças têm ocorrido? Porque mudou?
- 3) Em que medida estas mudanças têm sido levadas à prática? Como estão a ocorrer as mudanças?
- 4) Porque não mudou mais? O que precisam para mudar?

Referências Bibliográficas

Abernethy, M. e Chua, W. (1996), “A field study control system ‘redesign’: the impact of institutional processes on strategic choice, *Contemporary Accounting Research*, 13 (2), pp 569-606.

Anthony, R. (1965), “*Planning Control and Control Systems: A Framework for Analysis*”, (Harvard Business Press).

Anthony, R. e Govindarajan, V. (2003), “*Management Control Systems*”, McGraw-Hill, Eleventh Edition.

Araújo, J. (2002), “*Gestão Pública em Portugal: Reforma e Persistência Institucional*”, (Coimbra, Quarteto).

Araújo, J. (2007), “A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente”, XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo – Rep. Dominicana, 30 Oct. a 2 Nov..

Atkinson, A., Waterhouse, J. e Wells, R. (1997), “A stakeholder approach to strategic performance measurement”, *Sloan Measurement Review*, pp 25-37.

Aucoin, P. (1990), Administrative reform in public management paradigms, principles, paradoxes, and pendulums, *Governance*, 3 (2), pp 115-137.

Ballantine, J., Brignall, S., Modell, S. (1998), “Performance measurement and management in public health services: a comparison of UK and swedish practice”, *Management Accounting Research* 9 (1), pp 71-74.

Barberis, P. (1998), “The New Public Management and a new accountability”, *Public Administration Review*, 55 (4), pp 313-324.

Behn, R. (2003), “Why measure performance? Different purposes require different measures”, *Public Administration Review*, 63 (5), pp 588-606.

Berger, P. e Luckmann, T. (1967), “*The Social Construction of Reality*”, (New York: Doubleday).

Bogt, H. (2003), “Performance evaluation styles in governmental organizations: how do professional managers facilitate politicians’ work?”, *Management Accounting Research*, 14, pp 311-332.

Bogt, H. (2004), “Politicians in search of performance information? Survey research on dutch aldermen’s use of performance information”, *Financial Accountability and Management* 20 (3), pp 221-252.

Brignall, S. (1993), “Performance measurement and change in local government: a general case and a child care application”, *Public Money and Management*, Oct.-Dec, pp 23-30.

Brignall, S. e Modell, S. (2000), “An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘New Public Sector’”, *Management Accounting Research* 11, pp 281-306.

Burns, J. e Scapens, R. (2000), “Conceptualising Management Accounting Change: an Institutional Framework”, *Management Accounting Research* 11, pp 3-25.

Capano, G. (2003), “Administrative traditions and policy change: when policies paradigm matter: the case of italian administrative reform during the 1990s”, *Public Administration* 81, pp 781-801.

Carter, N., Klein, R. e Day, P. (1993), *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, (London: Routledge).

Carvalho, J. (1996), “*O Processo Orçamental das Autarquias Locais*”, Coimbra, Almedina.

Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P. e Jorge, S. (2006), “*Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2004*”, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.

Collins, R. (1979), “*The Credential Society*”, (New York: Academic Press).

Covaleski, M. e Dirsmith, W. (1988), “The use of budgetary symbols in the political arena: an historically informed field study”, *Accounting, Organizations and Society*, 13 (1), pp 1-24.

DiMaggio, P. (1988) “Interest and agency in institutional theory”, in Zucker, G. (eds.), “*Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environments*”, pp 3-21 (Cambridge, MA: Ballinger).

DiMaggio, P. e Powell, W. (1983) “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, 48 (2), pp 147-160.

Dowling, J. e Pfeffer, J. (1975), “Organizational legitimacy”, *Pacific Sociological Review* 18, pp 122-136.

Dunleavy, P. e Hood, C. (1994), “From old public administration to New Public Management”, *Public Money and Management* 14 (3), pp 9-16.

Edwards, D. e Thomas J. (2005), “Developing a municipal performance-measurement system: reflections on the Atlanta Dashboard”, *Public Administration Review* 65 (3), pp 369-376.

Eisenhardt, K. (1988), “Agency and institutional theory explanations; the case of retail sale compensation”, *Academy of Management Journal* 31, pp 488-511.

Fernández, R. E. (2000), “La nueva gestión pública: New Public Management”, *Partida Doble Maio* (111), pp 108-111.

Ferreira, A. e D. Otley (2005), “The design and use of management control systems: An extended Framework for Analysis”, paper presented at AAA 2006 Management Accounting Section (MAS) Meeting.

Goddard, A. (2005), “Accounting and a NPM in UK local government – contributions towards governance and accountability”, *Financial Accountability and Management* 21 (29), pp 191-218.

Gomes, A. (2006), “O Papel do BSC no Sistema Policial Português”, Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Universidade do Minho.

Gore, A. (1996), “Da Burocracia à Eficácia – Reinventar a Administração Pública”, (Lisboa: Quetzal Editores).

Gow, J. e Dufour, C. (2000), “Is the new public management a paradigm? Does it matter?”, *International Review of Administrative Sciences* 66, pp 573-597.

Gray, A. e Jenkins, B. (1995), “From public administration to public management: reassessing a revolution?” *Public Administration* 73 (1), pp 75-99.

Helden, J e Johnsen, A. (2002), “A Comparative analysis of the development of performance-based management systems in dutch and norwegian local government”, *International Public Management Journal* 5 (1), pp 75-95.

Hofstede, G. (1981), “Management control of public and nor-for-profit activities”, *Accounting, Organizations and Society* 6 (3), pp193-211.

Hood, C. (1991), “A public management for all seasons”, *Public Administration* 69 (1), pp 3-19.

Hood, C. (1995), “The ‘New Public Management’ in the 1980s: variations on a theme”, *Accounting, Organizations and Society* 20, pp 93-109.

Hood, C. e Peters, G. (2004), “The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3), pp 267-282.

Ittner, C. e Larcker, D. (1998), “Are non-financial measures leading indicators of financial performance? An analysis of customer satisfaction”, *Journal of Accounting Research* 36 (3), pp1-35.

Jackson, P. (1993), “Public service performance evaluation: a strategic perspective”, *Public Money and Management*, Oct.-Dec., pp 9-14.

Johnsen, A (1999) Implementation mode and local government performance measurement: a norwegian experience, *Financial Accountability and Management* 15 (1), pp 319-330.

Julnes, P. e Holzer, M. (2001), “Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study if factors affecting and implementation”, *Public Administration Review* 61 (6), pp 693-708.

Kasurinen, T. (1992), “Exploring management accounting change: the case of balanced scorecard implementation”, *Management Accounting Research* 13(3), pp 323-343.

Kloot, L., (1997), “Organizational learning and management control systems: responding to environment change”, *Management Accounting Research* 8, pp.47-73.

Kloot, L. e Martin J. (2000), “Strategic performance management: a balanced approach to performance management issues in local government”, *Management Accounting Research* 11, pp 231-251.

Larson, M. (1977), *“The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis”*, (Berkeley: University of California Press).

Madureira, C. e Rodrigues, V. (2007), “Os desafios da avaliação de desempenho na Administração Pública do século, V Congresso Nacional da Administração Pública, 29 e 30 de Outubro.

Merchant, K. A. e W. A. Van der Stede (2003), *“Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives”*, Prentice Hall.

Meyer, J. e Rowan, B. (1977), “Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony, *The American Journal of Sociology*, 83 (2), pp 340-363.

Meyer, J. e Scott, W. (1983), *“Organizational Environments: Ritual and Rationality”*, (Beverly Hills: Sage Publications).

Meyer, J., Scott, W. e Strang, D. (1987), “Centralization, fragmentation and school district complexity”, *Administrative Science Quarterly* 32 (2), pp 186-201.

Modell, S. (2001), “Performance measurement and institutional process: a study of managerial responses to public sector reform”, *Management Accounting Research* 12, pp 437-464.

Moreira, J., Jalali, C. e Alves, A (2008), *“Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: Para um novo paradigma do serviço público”*, (Coimbra: Almedina).

Oliver, C. (1991), “Strategic Responses to Institutional Processes”, *Academy of Management Review* 16 (1), pp 145-179.

Osborne, D. e Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*, Reding Mass, Adison Wesley Public Comp..

Ospina, S. (2001), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (19), Febrero, pp 89-122.

Otley, D. (1999), “Performance management: a framework for management control systems research”, *Management Accounting Research* 10 (4), pp 363-382.

Ouchi, W.(1979), “A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms”, *Management Science* 25 (9), pp 833-848.

Pettersen, I. (2001), “Implementing management accounting reforms in the public sector: the difficult journey from intentions to effects”, *The European Accounting Review* 10 (3), pp 561-581.

Pfeffer, J. e Salancik, G. (1978), “*The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*”, (New York: Harper & Row).

Pollitt, C. (2001), “Convergence: the useful myth?”, *Public Administration* 79 (4), pp 933-947.

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2000), “*Public Management Reform*”, (Oxford: Oxford University Press).

Rodrigues, V. (2007), “A gestão pública nos governos locais – uma era de mudança e modernização, XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo – Rep. Dominicana, 30 Oct. a 2 Nov..

Rourke, F. (1984), “*Bureaucracy, Politics and public Policy*”, Glenview, III Foresman and Comp., 3th ed..

Rowan, B. (1982), “Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools”, *Administrative Science Quarterly* 27, pp 259-279.

Scarparo, S. (2006), “The integration of clinical and costing information: a comparative study between Scotland and Sweden”, *Financial Accountability and Management* 22 (2), pp 133-155.

Scott, W. (1987), “The adolescence of institutional theory”, *Administrative Science Quarterly* 32 (4), pp 493-511.

Scott, W. e Meyer, J. (1991), “The organization of societal sectors: propositions and early evidence, in: W. W. Powell e P. J. DiMaggio (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp 108-140 (Chicago: The University of Chicago Press).

Simons, R., (1990), “The role of management control systems in create competitive advantage: new perspectives”, *Accounting, Organizations and Society* 15, pp. 523-529.

Singh, J., Tucker, D. e House, R.(1986), “Organizational change and organizational mortality, *Administrative Science Quarterly* 31, pp 587-611.

Stoker, G. (2006), “Public Value Management. A new narrative for networked governance?”, *American Review of Public Administration* 36 (1), pp 41-47.

Streib, G. e Poister, T. (1999a), “Performance measurement in municipal government: assessing the state of practice”, *American Review of Public Administration*, 59 (4), pp 325-355.

Streib, G. e Poister, T. (1999b), “Assessing the validity, legitimacy and functionality of performance measurement systems in municipal governments”, *American Review of Public Administration*, 19 (2), pp 107-123.

Tolbert, P. e Zucker, G. (1985), “Institutional environments and source dependence: sources of administrative structure in institutions of high learning, *Administrative Science Quarterly* 30, pp 1-13.

Vakkuri, J. e Meklin, P. (2006), “Ambiguity in performance measurement: a theoretical approach to organizational uses of performance measurement”, *Financial Accountability and Management* 22 (3), pp 235-250.

Van Gramberg, B. e Teicher, J. (2000). “Managerialism in local government – Victoria Australia”, *The International Journal of Public Sector Management* 13, pp 476-492.

Yamamoto, K. (1999), “Accounting system reform in Japanese local governments”, *Financial Accountability and Management*, 15 (3/4), pp 291-307.

Yin, R. K. (1994), *Case Study Research – Design and Methods*, Sage Publications, Beverly Hills.

Zucker, L. (1977), “The role of institutionalization in cultural persistence”, *American Sociological Review* 42, pp 726-743.

Zucker, L. (1987), “Institutional theories of organization”, *Annual Review of Sociology* 13, pp 443-464.

Bibliografia Jurídica

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 77/79, de 25 de Outubro

Decreto-Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho

Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho

Decreto-Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro

Lei n.º 10/2004, de 22 de Março

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

Portaria 642-A/83, de 1 de Junho

Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho

