

Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos - a experiência espanhola

Beatriz Teixeira*
Ana Oliveira*

Resumo

O presente artigo pretende efetuar uma breve abordagem da experiência espanhola de reforma da administração pública, em particular no que se refere à institucionalização da avaliação de políticas e programas e da qualidade dos serviços públicos.

Dada a vastidão do tema e a existência de vários programas no âmbito da avaliação da qualidade dos serviços, optámos por centrar a nossa análise no Programa de Avaliação da Qualidade das Organizações e no Programa de Reconhecimento da Excelência dos Serviços.

Assim, começamos por apresentar a estrutura e o processo de avaliação com base no Modelo de Avaliação, Aprendizagem e Melhoria (EVAM), uma ferramenta de autodiagnóstico.

Paralelamente é também feita uma breve referência à experiência espanhola de avaliação do desempenho individual dos trabalhadores públicos.

Finalmente, tecem-se alguns comentários sobre as opções tomadas em Espanha em matéria de avaliação da qualidade dos serviços públicos, face ao modelo português.

Palavras-Chave: *Avaliação, Desempenho, Qualidade dos Serviços Públicos, Modelo de Avaliação, Autoavaliação, Plano de Melhorias*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Técnicas do GPEARI-MF.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

Introdução

Os cidadãos da maioria dos países desenvolvidos vêm exigindo uma maior transparência, qualidade e eficiência na gestão dos serviços públicos e políticas públicas, bem como a racionalização dos recursos que lhes são atribuídos.

Neste contexto, o Governo espanhol decidiu dar um novo impulso ao sistema público de avaliação, ao aprovar o enquadramento geral para a melhoria da qualidade na Administração Geral do Estado, em Julho de 2005, e ao criar a Agência Estatal de Avaliação das Políticas Públicas e da Qualidade dos Serviços (AEVAL), em Dezembro de 2006.

A procura da melhoria da qualidade dos serviços e a promoção da transparência face aos cidadãos converteram-se em grandes objetivos, tendo sido aprovados programas que abrangem todo o ciclo de gestão, desde a definição de objetivos à execução de atividades, desde a simplificação e agilização de procedimentos à avaliação de resultados, desde a liderança às técnicas de gestão do desempenho. Pretende-se que o desenvolvimento de programas de qualidade se aproxime do centro da gestão, realçando-se a necessidade do compromisso dos gestores no êxito dos mesmos.

O Governo espanhol incentiva as organizações públicas a definir os seus objetivos de qualidade na prestação de serviços, a partir da declaração explícita dos seus compromissos perante os cidadãos, e a desenvolver os mecanismos para atingi-los, de forma transparente e com a participação dos usuários, tendo em vista conhecer os seus resultados e introduzir planos de melhoria.

Em coerência com esse compromisso, procura-se, também, a melhoria efetiva do desempenho dos trabalhadores na prestação dos serviços e o compromisso com programas de qualidade. Integram-se os programas de qualidade nos processos quotidianos de autoavaliação das próprias organizações públicas e na avaliação externa de resultados, atribuindo-se a uma unidade departamental as funções de coordenação e acompanhamento global dos programas e à respetiva Inspeção Geral de Serviços a realização de avaliações externas de qualidade.

O Estatuto Básico do Funcionário Público, aprovado em 2007, estabelece a obrigatoriedade da avaliação do desempenho dos funcionários públicos, a qual passa a constituir um instrumento essencial à execução de alguns dos mais importantes subsistemas de gestão de pessoal, tais como a carreira profissional, o preenchimento de cargos e a permanência nos mesmos, a formação e a remuneração.

2. Enquadramento

O mais recente processo de reforma da Administração Pública em Espanha iniciou-se com a criação, em 2003, de um Grupo de Peritos, que teve como missão a elaboração das principais linhas da reforma, a serem apresentadas a uma Comissão do Congresso de Deputados, tendo sido selecionados os seguintes de temas:

- a) A necessidade e sentido de uma reforma das Administrações Públicas face às transformações do poder público, o valor da administração na sociedade atual e a exigência de uma nova cultura de serviços públicos;
- b) A melhoria da posição do cidadão nas suas relações com a administração, tendo por base uma realização mais plena da segurança jurídica, de uma maior transparência, de um controlo mais estreito da administração e uma responsabilidade mais ajustada à realidade social;
- c) A reorganização da administração mais descentralizada e coordenada, com especial destaque das grandes administrações, da administração local, as novas administrações instrumentais e as corporações de direito público;
- d) A reconsideração das atribuições das entidades reguladoras, inspetoras e sancionadoras;
- e) A reforma do emprego público e o fortalecimento de uma ética pública positiva;
- f) O papel das tecnologias de informação e comunicação na nova administração.

O Grupo desenvolveu este trabalho durante um ano, tendo o mesmo culminado com a publicação, em 29 de Julho de 2005, do Real Decreto 951/2005, que estabelece o enquadramento geral para a melhoria da qualidade na Administração Geral do Estado, o qual integra um conjunto de seis programas, destinados a melhorar a qualidade dos serviços públicos, a proporcionar aos poderes públicos informação consolidada de apoio à tomada de decisão e a fomentar a transparência, através da informação e difusão pública do nível de qualidade oferecido aos cidadãos.

A Lei 28/2006, de 18 de Julho, veio estabelecer o regime jurídico, a natureza, constituição e funcionamento das Agências estatais para a melhoria dos serviços públicos, tendo neste âmbito sido criada, em 2007, a Agência Estatal de Avaliação das Políticas Públicas e da Qualidade dos Serviços (AEVAL).

Finalmente, a Lei 7/2007, de 12 de Abril, veio regular o novo estatuto do funcionário público, o qual estabelece a obrigatoriedade da avaliação do desempenho dos funcionários de todas as administrações públicas espanholas.

A criação da AEVAL foi determinante, tendo-lhe sido atribuída a missão de promoção e realização de avaliações e a análise do impacto das políticas e programas públicos, favorecendo a utilização racional dos recursos e a prestação de contas aos cidadãos, e o impulso da gestão da qualidade dos serviços públicos.

Da sua missão, derivam cinco objetivos:

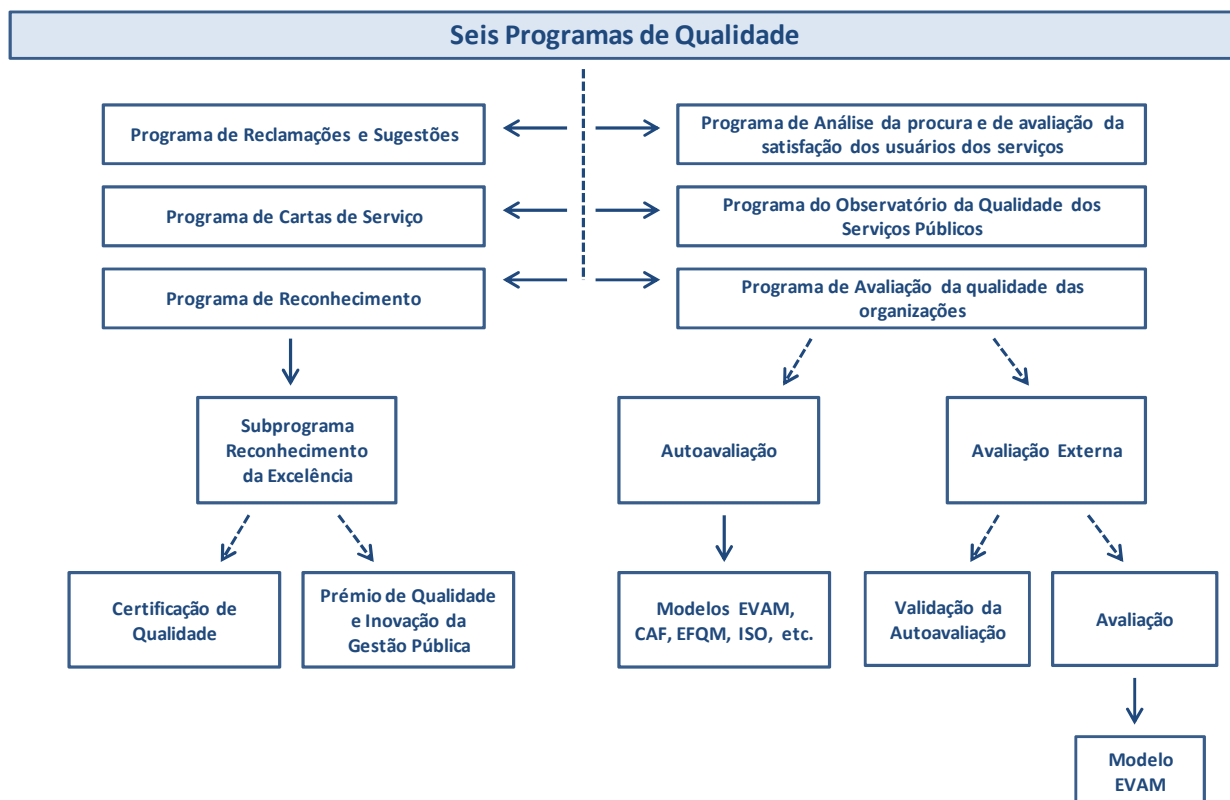
- A promoção da cultura de avaliação;
- A elaboração e proposta de metodologias de avaliação e a realização de atividades de acreditação e certificação;
- A realização de trabalhos de avaliação;
- A promoção da melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- A análise da atividade das agências estatais.

Embora a Avaliação de Políticas e Programas tenha uma ligação muito estreita com a Avaliação da qualidade dos Serviços, iremos de seguida centrar-nos apenas neste último aspeto, tema central do presente *paper*.

3. Avaliação da Qualidade dos Serviços

Como se pode constatar, no esquema abaixo, a avaliação dos Serviços envolve seis programas de qualidade:

Fig 1. Avaliação da Qualidade dos Serviços



Os serviços da Administração Geral do Estado, seus organismos autónomos e entidades gestoras e serviços comuns da segurança social são responsáveis pela implementação, gestão e acompanhamento interno destes programas, exceto o Programa de Reconhecimento e o Observatório da Qualidade, a cargo da AEVAL. Estes serviços deverão remeter à Secretaria Geral da Administração Pública (Ministério de Política Territorial e Administração Pública), no primeiro semestre de cada ano, informação conjunta sobre o acompanhamento dos programas de qualidade.

Existe em cada Ministério uma unidade que coordena e acompanha, no seu âmbito, a implementação dos programas.

A AEVAL disponibiliza aos serviços um conjunto variado de instrumentos:

- Modelo EVAM (Modelo de Avaliação, Aprendizagem e Melhoria);
- Guia para a Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos;
- Guia de avaliação EVAM;
- Guia de orientação para a realização de estudos de análise da procura e de inquéritos de satisfação;
- Guia para a elaboração de Cartas de Serviço;
- Guia de orientações para a gestão de reclamações e sugestões;
- Formação.

3.1. Programa de Análise da Procura e de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços

Tem como finalidade a obtenção de informação sobre o que os cidadãos esperam e percebem acerca de serviços públicos específicos. Para tal, os serviços e organismos da Administração Geral do Estado devem realizar estudos que recolham este

tipo de dados, utilizando técnicas de investigação qualitativas e quantitativas. Os estudos de análise da procura têm por objetivo a deteção das necessidades e expectativas dos usuários, em especial as formas e meios para aceder aos serviços e os tempos de resposta. Estas medições realizam-se de forma sistemática e permanente.

3.2. Programa de Cartas de Serviço

As cartas constituem um instrumento através do qual os órgãos, organismos e entidades públicas informam os cidadãos e usuários sobre os serviços que disponibilizam, sobre os direitos que lhes assistem e os compromissos de qualidade com a sua prestação. Existem dois tipos de cartas: cartas de serviços convencionais e cartas de serviços eletrónicos.

3.3. Programa de Reclamações e Sugestões

Este programa implica que os diversos órgãos, organismos e entidades da Administração Geral do Estado assumam a responsabilidade de recolher e tratar tanto as manifestações de insatisfação dos usuários com os serviços como iniciativas para melhorar a sua qualidade. Os serviços deverão fornecer aos cidadãos uma resposta às suas queixas ou sugestões e informá-los do seguimento dado e, se for o caso, das medidas adotadas.

3.4. Programa de Avaliação da Qualidade das Organizações

Este programa abrange a realização de avaliações da gestão da organização, a partir de modelos reconhecidos internacionalmente como a *Common Assessment Framework* (CAF), o modelo de excelência da *European Foundation for Quality Management* (EFQM) e o Modelo de Avaliação, Aprendizagem e Melhoria (EVAM), desenhado pelo Ministério das Administrações Públicas, sem prejuízo de outros modelos que se estejam já a aplicar ou possam aplicar-se em distintos departamentos ministeriais.

3.5. Programa de Reconhecimento

Este programa tem por finalidade contribuir, mediante o reconhecimento das organizações, para a melhoria da qualidade e da inovação na gestão pública, através de dois subprogramas ou ações:

- a) O subprograma de reconhecimento da excelência, que consiste na certificação, pela AEVAL, das organizações conformes com os modelos de gestão da qualidade e a concessão de um selo, segundo o nível de excelência comprovado. Podem solicitar esta certificação aquelas organizações que tenham realizado a sua autoavaliação;
- b) O subprograma de prémios de qualidade e inovação da gestão pública que está destinado a reconhecer e premiar as organizações públicas que se tenham em algum dos seguintes âmbitos: (i) a excelência do seu resultado global por comparação com modelos de referência reconhecidos, (ii) a inovação na gestão da informação e do conhecimento, bem como na utilização de novas tecnologias e (iii) a qualidade e impacto de iniciativas específicas de melhoria implementadas.

3.6. Programa do Observatório da Qualidade dos Serviços Públicos

O Observatório constitui uma plataforma de análise periódica da perceção dos cidadãos sobre os serviços públicos da Administração Geral do Estado e constitui um instrumento de avaliação dos restantes programas.

4. A Avaliação da qualidade das organizações e o reconhecimento da excelência

4.1. O Processo de Avaliação da Qualidade das Organizações

A avaliação da qualidade dos organismos públicos articula-se a dois níveis:

- a) A autoavaliação, sendo um exercício regular, através do qual as organizações analisam os seus processos e resultados de gestão, tendo em vista a identificação dos seus pontos fortes e deficiências, que possibilitem a elaboração de planos de melhoria.
- b) A avaliação externa, que envolve a validação das autoavaliações realizadas ou a realização de avaliações por parte de entidades externas, de acordo com um modelo de aprendizagem e inovação.

Compete à AEVAL a identificação dos modelos de gestão da qualidade reconhecidos, bem como o desenho, desenvolvimento e promoção da utilização do modelo EVAM.

Este modelo permite a realização do diagnóstico das organizações, com uma metodologia própria, desenvolvida com base na experiência de utilização de outros modelos, pela administração pública, tais como a CAF e o EFQM, entre outros.

O modelo EVAM estrutura-se em cinco eixos, correspondentes aos fatores críticos de base no funcionamento de uma organização, apresentando cada um deles subdivisões (16 no total), as quais respeitam a questões concretas (34 no conjunto), cujas respostas resultam da evidência encontrada durante o processo de avaliação.

Para se atribuir um valor às evidências encontradas e aferir o seu grau de adequação à questão concreta que se está a avaliar, utiliza-se uma escala que permite transformar a análise qualitativa em quantitativa. É atribuída uma pontuação a cada questão, numa escala de 0 a 100, dividida de 10 em 10, da seguinte forma: 0 ou 10 - sem evidência; 20 ou 30 - algumas evidências; 40 ou 50 ou 60 - bastantes evidências; 70 ou 80 - evidências claras; 90 ou 100 - evidência total.

A pontuação de cada eixo é determinada pela média das pontuações das respetivas questões, obtendo-se finalmente a pontuação global da organização (500 pontos no máximo). O objetivo é identificar os pontos fortes e as áreas suscetíveis de melhoria, impulsionando, assim, a melhoria contínua do desempenho.

Os cinco eixos identificam-se a seguir:

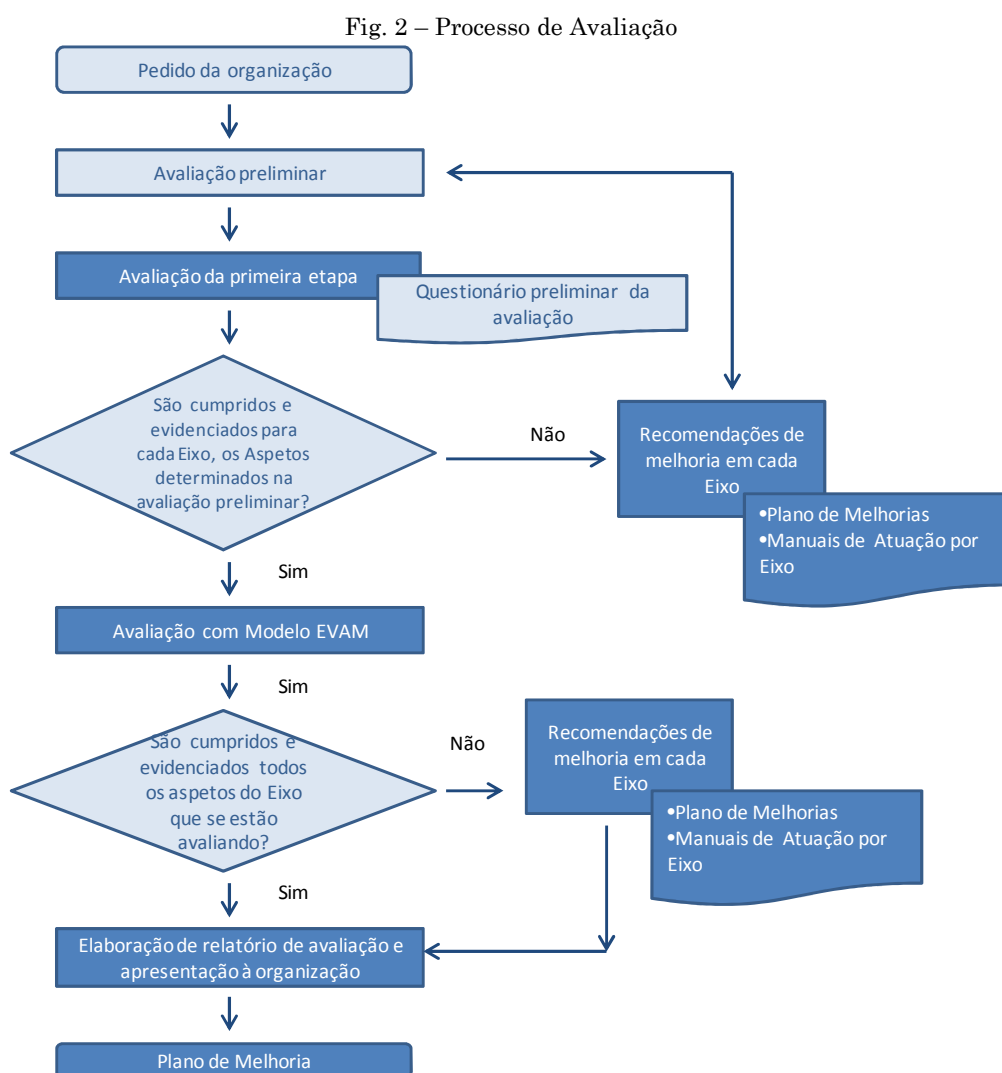
Quadro 1 – Eixos de Avaliação

Eixos	Subdivisões	Questões
Eixo 1 – Política, Planeamento e Estratégia através da liderança	A política e a estratégia são desenvolvidas, revistas e atualizadas através da liderança (4) A política e a estratégia são comunicadas mediante um esquema de processos chave (2)	6
Eixo 2 – Processos	Desenho e gestão sistemática de todos os processos (3) Desenho e desenvolvimento dos serviços com base nas necessidades e expectativas dos clientes/cidadãos/usuários dos serviços (1) Gestão das relações com os clientes/cidadãos/usuários dos serviços (3) Introdução das melhorias necessárias nos processos mediante a inovação, a fim de satisfazer plenamente clientes/cidadãos/usuários dos serviços e outros grupos de interesse, gerando cada vez mais valor (3)	10
Eixo 3 – Pessoas	Planeamento, gestão e melhoria dos recursos humanos (3) Identificação, desenvolvimento e manutenção do conhecimento e capacidade das pessoas da organização (1)	4
Eixo 4 – Alianças e Recursos	Gestão de alianças externas e com os provedores (2) Gestão orçamental (1) Gestão dos edifícios, equipamentos e materiais (3) Gestão da tecnologia (1) Gestão da informação e do conhecimento (1)	8
Eixo 5 – Resultados	Resultados dos clientes/cidadãos/usuários dos serviços (2) Resultados das pessoas (2) Resultados chave (2)	6
Total		34

Para além destes cinco eixos, existe um adicional, o eixo Comunicação, que não tem uma valoração específica, mas está subjacente nas questões que compõem os restantes eixos.

Está prevista uma avaliação preliminar, com base num questionário simplificado, a qual tem por objetivo orientar e preparar a organização para os temas que se vão analisar em cada eixo. No caso de existir alguma resposta negativa, a equipa de avaliação efetua recomendações para a melhoria dos eixos correspondentes, avaliando a conveniência de se continuar ou não com a avaliação e com a aplicação do EVAM.

O fluxograma, que se apresenta seguidamente, descreve todo o processo:



Fonte: Guia EVAM (2009)

Se o modelo EVAM for usado no autodiagnóstico, a organização conta com o apoio da Inspeção Geral de Serviços ou unidade equivalente para a sua aplicação (autoavaliação assistida).

A equipa de avaliação é formada por pessoas que pertencem à própria organização e receberam formação no modelo, dada pela AEVAL ou por outra entidade acreditada por esta.

A avaliação culmina com a elaboração de um relatório que identifica os pontos fortes e fracos da organização, em função das pontuações obtidas, e apresenta recomendações relativamente às atividades a desenvolver, tendo em vista a melhoria no âmbito dos vários eixos. Para apoiar as organizações neste processo são disponibilizados guias de atuação por eixo.

4.2. O Processo de Reconhecimento da Excelência

Após a realização da avaliação com o modelo EVAM ou com outros modelos reconhecidos, os organismos podem solicitar à AEVAL, de forma voluntária, a certificação do nível de excelência alcançado, a qual é atribuída mediante a concessão de um selo, em função do nível de excelência comprovado pela Agência. Intervém neste processo um conjunto de agentes acreditados como avaliadores no modelo EFQM, o que garante a sua competência técnica.

5. Avaliação do desempenho dos trabalhadores

O Estatuto Básico do Funcionário Público, aprovado em 2007, estabelece a obrigatoriedade da avaliação do desempenho dos funcionários de todas as administrações públicas e faz a sua ligação à evolução na carreira profissional, à retribuição, à atribuição de cargos e à permanência nos mesmos.

Neste momento, cerca de quarenta unidades da Administração Geral do Estado estão a implementar um sistema de avaliação do desempenho, com carácter experimental. O objetivo destas experiências piloto é o de permitir um processo de aprendizagem e aperfeiçoamento de um modelo, através da prática. Esta opção permitiu que os funcionários públicos se familiarizassem com um conjunto de regras técnicas e se eliminassem medos e suspeitas. Por outro lado, as opiniões das pessoas são tidas em conta na melhoria do modelo, aumentando a aceitação do modelo.

O sistema de avaliação em que se inspiraram estas unidades é um modelo desenvolvido, em 2009, pela Direção Geral de Custos de Pessoal e Pensões Públicas, do Ministério da Economia e Finanças e que já vai na sua terceira versão.

Este modelo é baseado na avaliação de resultados e de competências, neste aspeto muito semelhante ao português.

6. Apreciação global

Em contraste com a opção seguida em Portugal, de implementação de um sistema obrigatório e único de avaliação do desempenho de todos os serviços públicos e trabalhadores, Espanha optou por um processo baseado na aprendizagem e melhoria contínua, ao qual os serviços vão aderindo faseadamente.

O modelo espanhol:

- Contempla uma série de programas complementares entre si;
- Envolve o desenvolvimento e adoção de um conjunto de ferramentas de avaliação reconhecidas internacionalmente;
- Promove a formação certificada de avaliadores em todos os ministérios, reforçando a credibilidade das autoavaliações;
- Relaciona o reconhecimento da excelência à validação da autoavaliação por uma entidade independente, bem como a atribuição de prémios;
- Permite que só os serviços com uma boa autoavaliação se candidatem ao selo de excelência, evitando a desperdício de recursos na análise de propostas de serviços que ainda não atingiram esse patamar;
- Permite a difusão de uma visão do processo de avaliação como instrumento de melhoria e aprendizagem contínua e não como uma sobrecarga adicional.
- Realça o papel fundamental da liderança na melhoria da qualidade das organizações.

Quanto à avaliação dos colaboradores, tal como em Portugal, a prática de avaliação do desempenho não estava suficientemente difundida. Contudo, embora o Governo espanhol considerasse que a implementação de um modelo de avaliação no médio prazo era incontornável, optou por um modelo de aprendizagem e melhoria, com base na assunção de que as reformas que implicam transformações na forma de pensar e atuar, exigem processos de aprendizagem participativos, sobretudo baseados na prática.

Assim, foram introduzidas experiências piloto, as quais abrangem neste momento 40 instituições de vários ministérios, fortemente apoiadas por uma comissão de acompanhamento ao nível da formação e divulgação. O modelo, que tal como o português avalia resultados (cumprimento de objetivos individuais) e competências, tem vindo a ser aperfeiçoado ao longo dos últimos três anos, com a participação de avaliadores e avaliados. Desta forma, não tem ainda consequências reais sobre a remuneração e a carreira e as classificações obtidas são confidenciais.

Referências

- Lei 6/1997, de 14 de Abril
Define a organização e funcionamento da administração geral do Estado.
- Real Decreto 1259/1999, de 16 de Julho
Regulamenta as cartas de serviço e os prémios de qualidade na administração Geral do Estado.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de Julho
Estabelece o enquadramento geral para a melhoria da qualidade na Administração Geral do Estado, o qual integra um conjunto de seis programas, destinados a melhorar a qualidade dos serviços públicos, a proporcionar aos poderes públicos informação consolidada de apoio à tomada de decisão e a fomentar a transparência, através da informação e difusão pública do nível de qualidade oferecido aos cidadãos.
- Lei 28/2006, de 18 de Julho
Estabelece o regime jurídico, a natureza, constituição e funcionamento das Agências estatais para a melhoria dos serviços públicos.
- Real Decreto 1418/2006, de 1 de Dezembro
Aprova o Estatuto da Agência Estatal de Avaliação das Políticas Públicas e da Qualidade dos Serviços.
- Lei 7/2007, de 12 de Abril
Estabelece o estatuto do funcionário público.
- Guía de Evaluación Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora - EVAM 2009
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
- La Evaluación de Políticas Públicas y su Institucionalización en España
Juan Antonio Garde Roca
- Site da AEVAL: www.aeval.es