

SETOR PÚBLICO: O FENÔMENO DA AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DE RESULTADOS

PUBLIC SECTOR: THE PHENOMENON OF EVALUATION AND ACCOUNTABILITY FOR RESULTS

CLÁUDIA S. COSTA

Instituto Politécnico de Bragança,
Portugal
claudia@ipb.pt

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra, Portugal
pcorreia@fd.uc.pt

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade do Minho / Instituto
Politécnico de Bragança, Portugal
tania.maia@ipb.pt

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra, Portugal
sergio.resende@fd.uc.pt

Received: 25 Mar 2023

Accepted: 02 April 2023

Published: 03 Jun 2023

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



Resumo: As últimas décadas têm testemunhado um crescente aumento da literatura sobre a avaliação do desempenho e a responsabilização do setor público (Kloot, 1999; Julnes & Holzer, 2001). O advento da Nova Gestão Pública tornou a avaliação do desempenho e, conseqüentemente, a responsabilização das organizações públicas em termos de resultados e desempenho, um elemento fundamental no processo de modernização dos serviços públicos. É neste contexto que surge a relevância deste ensaio, tencionando evidenciar a importância da avaliação do desempenho e da responsabilização. Ao longo do artigo é possível melhor entender de que forma surgem ambos os conceitos na Administração Pública, bem como se definem os mesmos.

Palavras-Chave: Setor Público; Avaliação; Responsabilização; Nova Gestão Pública.

Abstract: The last few decades have witnessed a growing body of literature on performance measurement and accountability in the public sector (Kloot, 1999; Julnes & Holzer, 2001). The advent of New Public Management has made performance evaluation and, consequently, the accountability of public organizations in terms of results and performance, a key element in the process of modernizing public services. It is in this context that the relevance of this essay arises, intending to highlight the importance of performance evaluation and accountability. Throughout the article it is possible to better understand how both concepts arise in the Public Administration, as well as how they are defined.

Keywords: Public Sector; Evaluation; Accountability; New Public Management.

Introdução

Durante as últimas décadas é possível assistir à modernização do setor público e à reforma administrativa desenvolvida a fim de alcançar eficiência, eficácia, relação qualidade/preço e qualidade na prestação dos serviços públicos. A gestão pública é um dos mais complexos desafios a que a administração se dedica no presente da mesma (Maia et.al, 2023), isto porque as políticas públicas são muito mais do que proporcionar benefícios ou resolver problemas à sociedade (Maia, Correia & Resende, 2023; Pereira & Correia, 2022). Os governos têm adotado a ideia de reinventar o governo, o que implica uma mudança da gestão burocrática tradicional do serviço público no sentido de uma gestão mais empreendedora, apelidada de Nova Gestão Pública (Sotirakou & Zeppo, 2006). O fenómeno da Nova Gestão Pública era visto como uma nova visão administrativa, renovada e abrangente, constituída por novas ideias e reformas aplicáveis aos vários governos por todo o mundo (Pereira, Correia & Lunardi, 2022). De facto, este fenómeno olha para o setor público com um teor de racionalização, bem como de separação dos vários tipos de organizações administrativas (Davitkovski et.al, 2018). A descentralização é, em vários países da europa central e oriental, um dos principais objetivos da atualidade administrativa (Lopižić, & Barta, 2022).

Uma das grandes reformas do setor público enfatiza a gestão e avaliação do desempenho como um dos principais motores do processo de modernização das organizações públicas. Desta forma, tem-se testemunhado, com maior ou menor extensão, o desenvolvimento de sistemas de gestão e avaliação de desempenho como uma resposta à crescente exigência de responsabilização das organizações públicas em termos de desempenho e de resultados (Kloot, 1999; Sotirakou & Zeppo, 2006).

Ao longo do artigo as contribuições teóricas ao longo do artigo centram-se na capacidade que é demonstrada ao nível da revisão de literatura, associada à temática da avaliação e responsabilização. Aqui é procurado não só explicar as consequências e características de cada um dos conceitos. Procura-se entender o surgimento do mesmo ao nível da administração, nomeadamente a sua relação com o fenómeno da Nova Gestão Pública.

Avaliar o desempenho das organizações públicas tornou-se, assim, uma preocupação de vários países, porque se acredita que a gestão eficiente das organizações públicas só é possível se houver instrumentos de gestão que proporcionem informação aos políticos, aos gestores e

aos cidadãos sobre as actividades das organizações públicas. (Silvestre & Araújo, 2009). Desta forma, o objectivo deste ensaio incide sobre a avaliação do desempenho e a responsabilização, pretendendo-se destacar a importância destes dois conceitos e o seu processo evolutivo.

Com o presente ensaio o leitor será capaz de compreender melhor o surgimento dos conceitos de avaliação e responsabilização. A temática é bastante presente nos dias de hoje, nomeadamente com o recente SIADAP, pelo que a importância prática do artigo não se poderá negar. A relação entre os conceitos é bastante relevante ao nível da literatura, uma vez que não existe uma extensa linha de pensamento nesta área.

O artigo, ao longo das próximas páginas, segue um fio condutor utilizado de modo que o leitor perceba sequencialmente a temática em estudo. Assim, começar-se-á por elaborar revisão de literatura de todos os conceitos relevantes, seguido das principais conclusões que se possam retirar do presente artigo.

Revisão de Literatura

Avaliação do desempenho: Noção e principais características

A avaliação do desempenho, tida como o processo de quantificação da eficiência e da eficácia das acções (Neely, Gregory & Platts, 1995), teve a sua origem nas organizações privadas, devido à estreita relação destas organizações com o mercado e da consequente necessidade de se socorrerem de medidas de realização das actividades executadas (Silvestre & Araújo, 2009).

Uma vez iniciada no setor privado, a avaliação do desempenho transformou-se, com o advento da Nova Gestão Pública, num elemento fundamental no processo de modernização dos serviços públicos e, consequentemente, num instrumento de melhoria do desempenho das organizações públicas, tornando-se, ainda hoje, uma realidade do setor público, embora com distintos caracteres em relação às organizações privadas (Silvestre & Araújo, 2009; Bruijn, 2005 & Drewry, Greve & Tanquerel, 2005). A incapacidade das instituições públicas em gerir situações de crise fiscal, bem como as pressões efetuadas junto do Estado são algumas das causas ao surgimento deste fenómeno (Pereira & Correia, 2020; Maia & Correia, 2022). A ênfase nos resultados e a explicitação de medidas de desempenho constituem componentes chave da definição da Nova Gestão Pública apresentada por Hood (1991). A avaliação do desempenho consiste, assim, no meio pelo qual os governos especificam os seus objectivos e formulam

indicadores de desempenho para averiguar se os objectivos desenvolvidos no início foram oportunamente alcançados (Drewry et.al, 2005; Bruijn, 2002).

Na perspectiva do setor público, esta avaliação está intimamente relacionada com a apreciação do desempenho das organizações, das unidades organizacionais e dos programas públicos (Pollanen, 2005). Conforme referem Nyhan e Martin (1999, citado por Pollanen, 2005), a avaliação do desempenho consiste no processo de recolha e comunicação de informações sobre a qualidade, a eficiência e a eficácia dos programas e das organizações governamentais. Nesse sentido, os sistemas de avaliação do desempenho são projectados para controlar a implementação dos programas e determinar, quando estes não são bem-sucedidos, formas de aperfeiçoamento (Kloot, 1999; Chan, 2004). Segundo Neely, Gregory e Platts (1995), um sistema de avaliação do desempenho pode ser definido como o conjunto de medidas utilizadas para quantificar a eficiência e a eficácia das acções e como menciona Pollanen (2005) pode constituir um instrumento útil para a reestruturação e para a gestão do desempenho organizacional em geral.

Tendo por base a avaliação de programas públicos, Osborne, Bovaird, Martin, Tricker e Waterston (1995), desenvolveram um novo enquadramento da avaliação do desempenho, o qual os autores acreditam no seu contributo para um desenvolvimento mais eficaz de um sistema de avaliação do desempenho dos programas públicos. Este enquadramento reflecte a complexidade dos programas públicos, é flexível o suficiente para conciliar os diferentes requisitos organizacionais e consegue integrar as distintas necessidades da gestão do desempenho dos diferentes níveis ou partes do programa público. A título de exemplo, em Portugal surgiu um programa de avaliação denominado de SIADAP, cujo objetivo era o de estabelecer objetivos claros, afetar recursos ao cumprimento de objetivos, bem como motivar os trabalhadores da sua organização (Correia, 2011). Para melhor compreender este programa Correia (2012), com a sua tese de doutoramento, desenvolve o tema de forma bastante completa.

Um outro aspeto importante relacionado com a avaliação do desempenho é a sua distinção com a gestão do desempenho (Chan, 2004). A avaliação de desempenho deve ser parte de um processo ainda mais global designado por gestão de desempenho. Cada departamento de uma dada organização pode desenvolver informação sobre a avaliação do desempenho de forma a melhorar a eficiência e a eficácia do seu departamento, no entanto, é possível ocorrer uma

sub-otimização do desempenho global da organização. De acordo com a autora apenas um sistema de gestão de desempenho permite uma evolução estratégica e garante a coerência dos objectivos.

Tendo como ponto de referência os programas e as organizações públicas Osborne et. al. (1995), argumenta que a elaboração e a implementação de um qualquer sistema de gestão de desempenho deve retratar os seguintes aspectos: i) a avaliação do desempenho necessita de ser parte integral de qualquer programa ou organização, trazendo benefícios a todos os interessados; ii) os indicadores de desempenho devem ser definidos e concretizados de forma a que sejam perceptíveis por todos; iii) deve reconhecer-se que os sentidos atribuídos aos indicadores de desempenho variam entre os accionistas tal como variam as suas prioridades; iv) avaliação do desempenho necessita de se concentrar nas forças e nos efeitos positivos, bem como nos pontos negativos da organização; v) a avaliação do desempenho deve integrar juízos de excelência relacionados com o desempenho organizacional, com o desempenho do sistema de serviços e com o desempenho das comunidades para as quais os serviços são realizados; vi) a avaliação do desempenho naturalmente comporta custos em termos de dinheiro e de tempo, pelo que é necessário avaliar os custos da elaboração de tal sistema com os potenciais benefícios e, por último, vii) a avaliação de desempenho necessita de ser julgada na medida em que contribui para uma melhoria da cultura do desempenho.

Funções da avaliação de desempenho

Perante as principais características da avaliação do desempenho, Pollanen (2005) considera que a principal função da avaliação de desempenho consiste em monitorizar a concretização dos objectivos organizacionais e de gestão, constituindo um importante instrumento de planeamento, de controlo e de apoio na tomada de decisão. É importante referir que a componente de determinação de objectivos, bem como os critérios de mensuração dos mesmos é particularmente relevante (Maia, Correia & Costa, 2022), uma vez que sem estes todo o processo de avaliação é colocado em causa.

Por sua vez, Bruijn (2002) atenta que a avaliação do desempenho numa dada organização comporta funções de transparência, aprendizagem, apreciação e sanção. Transparência, dado que as organizações públicas tornam perceptíveis os bens e serviços

públicos que fornecem e através de uma análise input-output os custos envolvidos. Aprendizagem, visto que, recorrendo à avaliação do desempenho as organizações públicas melhoram o seu processo de aprendizagem. A transparência permite que as organizações percepcionem os procedimentos correctos e onde é possível introduzir melhorias. A apreciação no sentido de que de a avaliação com base no desempenho pode ser feita ao funcionamento da organização. E por fim, as funções de sanção resultam da apreciação que pode ser seguida de uma sanção positiva se o desempenho for considerado bom ou de uma sanção negativa se o desempenho for insuficiente.

Efeitos da avaliação de desempenho

É possível encontrar na literatura autores que defendem a aplicabilidade da avaliação do desempenho no contexto do setor público, realçando os respectivos efeitos positivos (Briujn, 2002 e Drewry et.al, 2005). Todavia, diversos autores vêm aquela avaliação com grande ceticismo (Bruijn, 2002; Drewry et.al, 2005; Sotirakou & Zeppo, 2006). Nesse sentido, Bruijn (2002) considera que a avaliação do desempenho enfatiza a transparência, pelas razões já acima indicadas, constitui um incentivo aos resultados, dado que apenas os resultados obtidos são recompensados e, por último, institui uma forma elegante de definir responsabilização, uma vez que identifica e divulga os responsáveis pelas diversas acções. Similarmente, Drewry, Greve e Tanquerel (2005) consideram que a avaliação do desempenho conduz à transparência (tal como Bruijn, 2002), torna possível a recompensa por um bom desempenho e permite a punição por desempenhos abaixo dos padrões estabelecidos e constitui uma melhoria para a qualidade das políticas e do processo de tomada de decisão.

Quanto aos efeitos negativos associados à avaliação do desempenho Bruijn (2002), identifica as seguintes consequências:

- Incentivo ao jogo de interesses: a quantificação dos indicadores e as recompensas constituem as principais formas de lograr os ideais de uma correta avaliação do desempenho.
- Acrescenta mais burocracia: especial dedicação com disposições processuais e organizacionais com o intuito de cumprir com os requisitos de sistema de gestão do desempenho.

- Bloqueio à inovação: a preocupação com a otimização do processo de produção de forma a alcançar os objectivos de desempenho tão eficientemente quanto possível implica a reprodução do que já existe, não havendo lugar a novas e inovadoras formas de produção.
- Bloqueio à ambição: o fenómeno das organizações aumentarem o seu desempenho pela otimização do seu input poderá criar barreiras à entrada. Por exemplo, uma escola que é avaliada pelos resultados dos alunos desenvolverá uma estratégia de forma a rejeitar os alunos com um aproveitamento mais medíocre.
- Profissionalismo: os indicadores de desempenho medem quantidades e, portanto, abrangem aspectos mensuráveis e claramente elucidativos do desempenho. Esta incidência quantitativa pode ter implicações no profissionalismo do serviço em proveito da quantidade.
 - Prejudica o sistema de responsabilidade: a competição cria rivalidades.
 - Penaliza o bom desempenho: muitas das vezes verificasse que quem foi eficiente vê as suas dotações serem reduzidas e canalizadas para quem não conseguiu atingir tal eficiência.

Salientando, também, os efeitos negativos associados à inovação e à burocracia, Drewry, Greve e Tanquerel (2005) acrescentam que a avaliação do desempenho deturpa a prestação dos serviços públicos, porque incide sobre processos e não sobre bens; que os governos produzem múltiplos bens e serviços públicos e não apenas um único bem ou serviço público e, por último, que os bens e serviços públicos estão interligados e não isolados, o que não representa a complexidade dos serviços públicos.

Os efeitos negativos ocorrem porque, e de acordo com Bruijn (2002), a avaliação do desempenho é vista como uma actividade injusta, pobre e estática. Nesse sentido, o autor propõe cinco alternativas de forma a tornar a avaliação do desempenho uma actividade mais viva, rica e dinâmica. Assim, as alternativas passam pelo uso da tolerância na variedade de definições de produtos, pela proibição da existência de um monopólio na atribuição dos significados, pela redução das funções, pela selecção estratégica dos produtos e pela gestão das abordagens quantitativas e qualitativas.

Similarmente, Swiss (2005) apresentou um conjunto de incentivos que podem ser aplicados ao contexto da avaliação de desempenho. Assim, Swiss (2005), considerou incentivos motivacionais intrínsecos (incentivos psicológicos: atribuição de maiores responsabilidades), recompensas extrínsecas não monetárias e sanções (incluem o reconhecimento através de elogios, títulos, placas e símbolos), participações orçamentais (premiar as organizações mais eficientes com uma maior dotação orçamental e sancionar as organizações menos eficientes com uma menor dotação orçamental) e promoções pessoais (incluem promoções, aumentos salariais, prémios individuais e bónus de grupo).

Avaliação de desempenho: Instrumentos

Perante as constantes exigências da melhoria do desempenho das organizações públicas, é comumente aceite que estas voltem a sua atenção para as técnicas praticadas na gestão do setor privado, tais como a gestão da qualidade total, reengenharia de processos, gestão estratégica, benchmarking e balance scorecard (Chan, 2005; Pollanen, 2005; Sotirakou & Zeppo, 2006). Destacando apenas o balance scorecard, Chan (2005), define-o como um plano orientado para o cliente e um sistema de melhoria de processos, que incide em primeiro lugar na condução do processo de mudança de uma dada organização, identificando e avaliando indicadores de desempenho pertinentes. O balance scorecard é parte integrante da identificação da missão, formulação de estratégias e execução do processo, com ênfase em traduzir a estratégia num conjunto articulado de medidas financeiras e não financeiras.

Avaliação de desempenho: Indicadores de desempenho

Tradicionalmente os sistemas de avaliação de desempenho requerem a definição de indicadores de desempenho (Pollitt, 2005; Chan, 2004; Pollanen, 2005). Tal como refere Bruijn (2002), a ideia central da avaliação do desempenho é muito simples: a organização pública fórmula um determinado desempenho e indica como esse desempenho pode ser medido, definindo indicadores de desempenho. Nesse sentido, a literatura têm enfatizado o debate sobre estes indicadores, nomeadamente a discussão entre a definição de indicadores quantitativos e/ou qualitativos e, ainda, a relação entre a criação de agências e o uso de indicadores de desempenho (Osborne et. al., 1995 e Pollitt, 2005). Os indicadores de desempenho são

utilizados para quantificar a eficiência e/ou a eficácia das acções (Neely et.al, 1995). Por outras palavras, Pollanen (2005) refere que os indicadores de desempenho constituem uma forma útil de medir a realização dos objectivos de uma dada organização e, em última análise, contribuir para o bem-estar da comunidade.

Esta quantificação ou mediação é feita, segundo Osborne et. al. (1995), em termos da economia, eficiência, eficácia ou equidade de um qualquer programa ou organização pública. Por sua vez, Pollanen (2005), apresentam uma abordagem muito comum da avaliação de desempenho (modelo centrado no processo), na qual os indicadores de desempenho podem ser categorizados em medidas de inputs, processo, outputs e outcomes. As medidas de inputs quantificam os recursos utilizados na prestação de serviços, as medidas de outputs indicam a quantidade de trabalho executado, as medidas de processo reflectem as relações entre inputs e outputs ou, por outras palavras, a eficiência no uso dos recursos e, por fim, as medidas de outcomes referem-se aos resultados esperados ou às consequências dos serviços prestados.

Todavia, a utilização de indicadores de desempenho tem levantado alguns problemas. Assim, Julnes e Holzer (2001) consideram que o problema de aplicação de indicadores de desempenho é multifacetado. Isto é, os indicadores raramente são desenvolvidos, são desenvolvidos de forma selectiva ou são desenvolvidos, mas não são utilizados ou utilizados selectivamente. Nesse sentido, os autores consideram que a utilização dos indicadores de desempenho deve ser vista como um processo que engloba duas dimensões: a adopção (influenciada por factores racionais) e a implementação (influenciada por factores políticos).

A adopção de indicadores de desempenho consiste no desenvolvimento de indicadores de outputs, outcomes e de eficiência. Os principais factores que têm implicação na adopção daqueles indicadores incidem sobre os recursos (pessoas disponíveis para recolher dados e avaliar os indicadores de desempenho), a informação (conhecimento técnico de como implementar e acompanhar o uso de indicadores de desempenho), a orientação por objectivos (deve existir consenso quanto aos objectivos e estes devem ser do conhecimento de todos) e, por último, requisitos legais (cumprir com os requisitos legais que obriguem ao uso de indicadores de desempenho).

A implementação de indicadores de desempenho indica o uso efectivo de indicadores no planeamento estratégico, na alocação de recursos, na monitorização e na avaliação. Neste caso, os principais factores que influenciam a implementação de indicadores prendem-se com

o pessoal interno ou, por outras palavras, as pressões existentes para que as recompensas e as punições tenham por base o desempenho alcançado; com os grupos de pressão e sindicatos e, por último, com as mudanças organizacionais em termos culturais.

Tendo por base uma abordagem diferente, Pollanen (2005) identifica um vasto conjunto de factores que podem dificultar a aceitação e a aplicação de indicadores de desempenho no setor público. Assim, o autor identifica obstáculos institucionais, como por exemplo, a desconfiança da avaliação e a resistência em referir más notícias; obstáculos pragmáticos, designadamente a falta de credibilidade e utilidade dos indicadores de desempenho; obstáculos técnicos, como por exemplo, a falta de normas e oportunidades e obstáculos financeiros, como sendo a os investimentos substâncias de tempo e de recursos. Supletivamente, Foltin (1999) e Ammons (1995b), ambos citados por Pollanen (2005), identificaram a resistência dos funcionários públicos e dos chefes de departamento como um grande obstáculo à utilização de indicadores de desempenho.

Avaliação de desempenho e tomada de decisão

De acordo com Drewry, Greve e Tanquerel (2005), Julnes e Holzer (2001), Pollanen (2005) e Osborne et. al. (1995), a avaliação do desempenho aparece estreitamente ligada ao processo de tomada de decisão. Estes autores consideram que a avaliação do desempenho permite tomar decisões mais informadas, contribuindo para a melhoria daquele processo.

Nesse sentido, Osborne et. al. (1995) consideraram a abordagem racional da tomada de decisão no processo de avaliação do desempenho. Segundo aquela abordagem a avaliação do desempenho é um processo avaliativo em que é encontrada uma visão sobre o desempenho de um conjunto de actividades relativamente à realização de objectivos específicos. Desta forma, a avaliação do desempenho constitui uma forma particular de recolher e relatar informação com o intuito de alertar os gestores públicos para algum potencial problema ou benefício decorrente de possíveis mudanças. Constitui, também, uma forma de assegurar a responsabilização pelo uso dos recursos públicos.

Os autores atentaram que avaliação do desempenho necessita de ser planeada desde o início dos programas públicos e deve ser parte integral daqueles programas. Em segundo lugar, a avaliação do desempenho deve reflectir a complexidade do fenómeno que é alvo de avaliação,

devendo aplicar uma série de indicadores de natureza qualitativa e quantitativa. Em terceiro lugar, a avaliação e os indicadores de desempenho constituem instrumentos para gerir e não substitutos da gestão. Ou seja, auxilia a tomada de decisão, não ocupa o seu lugar. Por último, a avaliação de desempenho necessita de ser parte de um pacote mais amplo da avaliação do serviço público.

Accountability (Responsabilização): Noção e principais características

A responsabilização aparece intimamente ligada à avaliação do desempenho. Conforme destacam Kluvers (2003), Peters (2007), Pollanen (2005) e Kloot (1999), a avaliação do desempenho é fundamental para a responsabilização interna e externa. A noção de responsabilização pode ser usada em diversos sentidos (Rocha, 2010 e Peters, 2007). A forma mais simples de responsabilização é a exigência a uma dada organização administrativa para prestar contas sobre o que efetuou (Peters, 2007). Ou como refere Kluvers (2003), a responsabilização representa a obrigação de apresentar contas e de responder pela execução de responsabilidades a quem foram confiadas essas mesmas responsabilidades. Ou, ainda, como refere Aucoin e Heintzman (2000) a responsabilização é a base da governação pública e da gestão porque constitui o princípio que informa os processos pelos quais aqueles que detém e exercem a autoridade pública são chamados à responsabilidade. Tradicionalmente estes processos englobam as eleições onde os cidadãos “chamam” os governantes à responsabilidade pelo seu comportamento e desempenho, escrutínios públicos e auditorias e estruturas hierárquicas de autoridade e responsabilidade.

A responsabilização também se pode ser conceptualizada em termos de responsabilidade, assegurado que o comportamento dos funcionários públicos corresponde à lei ou aos códigos de ética (Peters, 2007). Enquanto a responsabilização no primeiro sentido enfatiza mais o papel de actores externos no reforço na responsabilização, este sentido incide mais sobre os valores internalizados pelos funcionários públicos e o seu entendimento da lei e dos comportamentos adequados. Conforme refere Bertelli e Lynn (2003), é possível identificar dois níveis de responsabilidade. O sentido objectivo em que as políticas são realizadas de acordo com a vontade do povo independentemente da vontade do administrador. A responsabilidade objectiva é essencial à fiabilidade da governação. E o sentido subjectivo ou psicológico, que é

semelhante à identificação, lealdade e consciência. Incide mais sobre a dimensão moral das acções (Rocha, 2010).

De acordo com Bertelli e Lynn (2003) a Administração Pública deve ser conduzida sob o princípio da responsabilidade da acção administrativa que envolve quatro elementos interrelacionados: decisão, responsabilização, equidade e racionalidade. A decisão, por parte do órgão administrativo, incorpora um conceito de discricionariedade. Aquele reconhece e aceita as suas responsabilidades. A questão que se coloca é qual o critério mais apropriado para avaliar a decisão administrativa. É nesse sentido que surge o conceito de responsabilização como o conjunto de métodos, procedimentos e forças que determinam quais os valores que serão reflectidos nas decisões administrativas. Num contexto de agências públicas a responsabilização torna-se ainda mais complexa, decorrente da relação que se estabelece entre o principal que facilmente pode perder o controlo sobre os seus agentes. Desta forma, é necessário criar um sistema de responsabilização de forma a limitar os comportamentos oportunistas dos agentes. A equidade resulta da necessidade de existir um equilíbrio de interesses entre os diversos actores e a racionalidade da necessidade de se escolher sempre a melhor opção, de entre todas as alternativas.

Accountability (Responsabilização) e modelos de gestão

A ideia de responsabilização não tem sido estática e tem evoluído com as diversas reformas da Administração Pública. Desta forma, sob a perspectiva de um modelo burocrático o problema da responsabilização não se colocava, visto que, a burocracia funcionava como uma máquina. E tratando-se de uma democracia representativa a responsabilização dos políticos efectuava-se no momento das eleições. Não existia uma contínua exigência de explicar o que era feito, como era feito e porque se fazia, quanto se gastava e o que se ia fazer a seguir (Rocha, 2010).

Todavia, com o advento da Nova Gestão Pública, o modelo de controlo foi alterado, passando a basear-se em contratos (*contracting-out*, agências) e constituindo o critério de responsabilização os resultados. A responsabilização passa, assim, a ganhar uma importância nunca alcançada, com o desaparecimento do modelo burocrático e a substituição por um modelo fragmentado em as unidades estão ligadas por contratos (Rocha, 2010; Kluvers, 2003).

Nesse sentido, Aucoin e Heintzman (2000) consideram que a responsabilização deve controlar o abuso e o uso indevido do poder público, proporcionar garantias relativamente ao uso dos recursos públicos e ao cumprimento da lei e dos valores públicos e incentivar e promover a aprendizagem em busca de uma melhoria contínua da governação e da gestão pública.

Accountability (Responsabilização) e a teoria do principal-agente

A ideia de responsabilização é muito frequentemente dominada em termos de principais e agentes. Os principais delegam a sua autoridade nos agentes e é de esperar que estes actuem em nome dos principais. Nas democracias, os cidadãos ou eleitores constituem os principais e os governos (funcionários públicos e políticos) são os agentes. O problema central desta relação de agência centra-se no risco que existe em os agentes adoptarem comportamentos oportunistas em vez de prosseguirem os interesses dos principais (Jenkins, 2007).

Nesse sentido, Jenkins (2007) e Kluvers (2003) afirmam que a responsabilização se refere às relações entre os principais que têm a capacidade de exigir respostas aos agentes, de questionar sobre o seu comportamento passado e de impor sanções aos agentes no caso de estes terem um comportamento tido como insatisfatório. No caso das democracias, esta relação traduz-se na exigência de responsabilizar os governos pelas suas acções, sendo punidos nas eleições se os eleitores considerarem que aqueles falharam com o cumprimento do dever público (Jenkins, 2007).

Conclusão

Ao longo do artigo a temática da avaliação e responsabilização foram intensamente trabalhados. Devem, assim, ser enfatizados dois pontos. Em primeiro, nas últimas décadas diversos países têm desenvolvido um vasto conjunto de programas no sentido de modernizar o setor público. Apesar das diferenças potencialmente substanciais, é possível verificar um novo paradigma da gestão pública com o objectivo de desenvolver uma cultura orientada para o desempenho. A preocupação com a avaliação do desempenho resultou numa maior necessidade de definir, de forma mais explicita, o que é produzido e fornecido, bem como quantificar, monitorizar, avaliar o desempenho e ser responsável pelos resultados (Sotirakou & Zeppo,

2006). Finalmente, a Nova Gestão Pública e as mudanças subsequentes alteraram a orientação fundamental da responsabilização do setor público. O conceito de responsabilização passou de uma responsabilização perante o público em geral das diversas dimensões da atividade do setor público para uma responsabilização pelos efeitos financeiros produzidos na maior parte das vezes dentro da hierarquia das organizações do setor público. A responsabilização, no âmbito do Nova Gestão Pública, ampliou o seu intuito para além da responsabilização administrativa tradicional para passar a incluir o controlo de inputs, outputs e *outcomes* (Kluvers, 2003).

No presente artigo as limitações e estudos futuros podem surgir em conjunto. Tendo sido o principal objetivo do artigo estudar o que a literatura define sobre a temática da avaliação e responsabilização, um teor prático não foi devidamente explorado no presente artigo. Dessa forma, estudos futuros poderão aplicar o que a teoria diz a um setor em específico. Na linha do que Correia e Bilhim fizeram em 2019, poderá ser interessante entender de que forma a temática impacta determinado setor da Administração Pública.

Referências

- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 45-55.
- Bertalli, A. & Lynn, L. (2003). Managerial Responsibility. *Public Administration Review*, 63(3), 259-68.
- Bruijn, H. (2002). Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(17), 578-94.
- Chan, Y. (2004). Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards. *The International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 204-21.
- Correia, P. (2011). Sobre o SIADAP, a Teoria Institucional e o Ministério da Justiça em Portugal. *Scientia Iuridica*, 60(325), 101-130.
- Correia, P. (2012). O impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (Siadap) na satisfação dos colaboradores: o caso dos serviços do Ministério da Justiça em Portugal. *Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa (Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública)*.
- Correia, P., & Bilhim, J. (2019). O Impacto dos Sistemas de Avaliação na Satisfação dos Colaboradores: o Caso dos Serviços do Ministério da Justiça. *Revista dos Tribunais*.
- Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Shumanovska-Spasovska, I., & Davitkovska, E. (2018). Independent bodies as a model of organization of the public administration. *Juridical Tribune*, 8(2), 453-476.
- Drewry, G., Greve, C. & Tanquerel, T. (2005). Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector. *International Institute of Administrative Sciences Monographs*.
- Hood, C. (1999). A Public Administration for all Seasons?. *Public Administration* 69(1), 3-19.
- Jenkins, R. (2007). The Role of Political Institutions in Promoting Accountability. In *Anwar Shab. Performance Accountability and Combating Corruption. Public Sector Governance and Accountability Series*.
- Julnes, P. & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations. *Public Administration Review*, 61(6), 693-705.

- Kloot, L. (1999). Performance Measurement and Accountability in Victorian Local Government. *The International Journal of Public Setor Management*, 12(7), 565-83.
- Kluvers, R. (2003). Accountability for Performance in Local Government. *Austrilian Journal of Public Administration*, 62(1), 57-69.
- Lopižić, I., & Barta, A. (2022). Same aims, different pathways-deconcentrated state administration in Croatia and Hungary. *Juridical Tribune Journal*, 12(2), 246-262.
- Maia, T., & Correia, P. (2022). Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. *Lex Humana*, 14(2), 121-138.
- Maia, T., Correia, P., & Costa, C. (2022). Avaliação, accountability, transparência e governo aberto. *Lex Humana*, 14(1), 164-185.
- Maia, T., Correia, P., & Resende, S. (2023). Um Novo Olhar sobre a Formação de Políticas Públicas e a Sua Influência Organizacional. *Synesis*, 15(1), 99-114.
- Maia, T.; Correia, P.; Costa, C. & Resende, S.(2023). Modelos de Gestão Pública: Uma Temática de Gerações. *Synesis*, 15(2).
- Neely, A., Gregory, M. & Platts, K. (1995). Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda. *International Journal of Operations & Production Management* 15(4), 80-116.
- Osborne, S.; Bovaird,T.; Martin,S.; Tricker, M. & Waterston, P. (1995). Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes. *Financial Accountability and Management* 11(1), 19-37.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85.
- Pereira, S., & Correia, P. (2022). Breviary on Regime Theory and the Perspective of Urban Regimes. *Academia Letters*, 2.
- Pereira, S., Correia, P., & Lunardi, F. (2022). Desafios na implementação da Nova Gestão Pública: O juiz tradicional versus o juiz gestor. *Humanidades & Inovação*, 9(19), 125-134.
- Peters, B. (2007). Performance-Based Accountability. In *Anwar Shab. Performance Accountability and Combating Corruption. Public Setor Governance and Accountability Series*.
- Pollanen, R. (2005). Performance Measurement in Municipalities: Empirical Evidence in Canadian Context. *International Journal of Public Setor Management*, 18(1), 4-24.

- Pollitt, C. 2005. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 25–44.
- Rocha, J. (2010). *Gestão Pública – Teoria, Modelos e Prática*. Escolar Editora.
- Silvestre, H. & Araújo, J. (2009). *A Gestão por Resultados no Setor Público: o Caso dos Hospitais EPE*. [Comunicação de Conferência]. INA.
- Sotirakou, T. & Zeppou, M. (2006). Utilizing Performance measurement to Modernize the Greek Public Setor. *Management Decision*, 44(9), 1277-1304.
- Swiss, J. (2005). A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management. *Public Administration Review*, 65(5), 592-602.