

A CAF como impulso para a melhoria contínua

CRISTINA EVARISTO

RESUMO

Este artigo analisa o estado da arte da Common Assessment Framework (CAF), modelo de auto-avaliação da qualidade e ponto de partida para a melhoria contínua, que resultou dos esforços de cooperação dos Estados-membros da União Europeia. Desde 2000, período em que foi apresentada publicamente, o número de utilizadores da CAF tem crescido por toda a Europa o que tem originado novos desafios e exigências quanto à dinâmica do modelo. Este artigo aborda o tema a dois níveis: por um lado são exploradas as principais características e desenvolvimentos da CAF e os factores de sucesso para a sua aplicação; por outro, analisa-se a evolução da estratégia nacional de disseminação da CAF na Administração Pública Portuguesa, bem como o ponto da situação ao nível Europeu.

ABSTRACT

This article analyses the state of art concerning Common Assessment Framework (CAF), a quality self-assessment model and a starting point for continuous improvement that was the result of the cooperation efforts between European members States. CAF was presented to the public in 2000 and since that it has increased the number of CAF users for all over the Europe which has originated new challenge and requests concerning the model's dynamic. This article approaches this issue at two levels, for one hand it explores main CAF characteristics and developments and key-factors for their successful use, for the other hand, it is analysed the evolution of national strategy concerning CAF dissemination in Portuguese Public Administration, as well as the state of affairs at European level.

PALAVRAS-CHAVE

MELHORIA DO DESEMPENHO

QUALIDADE

AUTO-AVALIAÇÃO

Podemos afirmar que a qualidade para as organizações públicas conhece um salto qualitativo importante quando em 2000 é apresentada em Lisboa, na 1.ª Conferência da Qualidade das Administrações Públicas Europeias, a "Common Assessment Framework" (CAF) – na tradução portuguesa, "Estrutura Comum de Avaliação" – visando melhorar os serviços públicos através da auto-avaliação com base num modelo constituído por critérios baseados nos princípios da excelência.

Este modelo, que resultou da cooperação dos Estados-membros europeus, foi desenhado para criar uma "linguagem comum"¹ para a qualidade. Em 2003 apontava-se para cerca de 500 utilizadores em toda a Europa², espalhados pelos 25 Estados-membros, e com perspectivas de aumentar, em especial atendendo à entrada de "novos" países.

A gratuidade e a adequação ao contexto público constituem as grandes mais-valias da CAF, respondendo assim aos anseios dos directores-gerais das administrações públicas que em 1998 decidem que deve ser criado um modelo simples e adequado ao sector público, que fosse gratuito (domínio público) e que permitisse ajudar as administrações públicas da Europa a compreender e aplicar técnicas de gestão da qualidade e a comparação com organizações similares na Europa.

Um dos modelos de avaliação da qualidade mais conhecidos é o da EFQM (European Foundation for Quality Management) criado em 1991 como uma estrutura para avaliar as organizações candidatas ao Prémio Europeu da Qualidade, sendo actualmente utilizado com outras finalidades, nomeadamente como ferramenta para processos de auto-avaliação. O modelo da EFQM é uma ferramenta não prescritiva baseada em nove critérios objectivos, inspirados nos conceitos fundamentais da excelência. Tendo em conta as especificidades do sector público, a EFQM criou recentemente uma versão do modelo de excelência adaptado ao sector público e voluntário.

É assim que, inspirados no modelo de excelência da EFQM, o grupo de trabalho, criado pelos directores-gerais desenvolve a CAF (v. anexo 1: "Como surge a CAF").

A CAF é um modelo holístico que possui todos os elementos de análise necessários para se conhecer uma organização, orientada por dois tipos de critérios – os critérios dos meios e os critérios dos resultados – somando um total de nove critérios. A cada um destes critérios está associado um conjunto de subcritérios (27 no total).

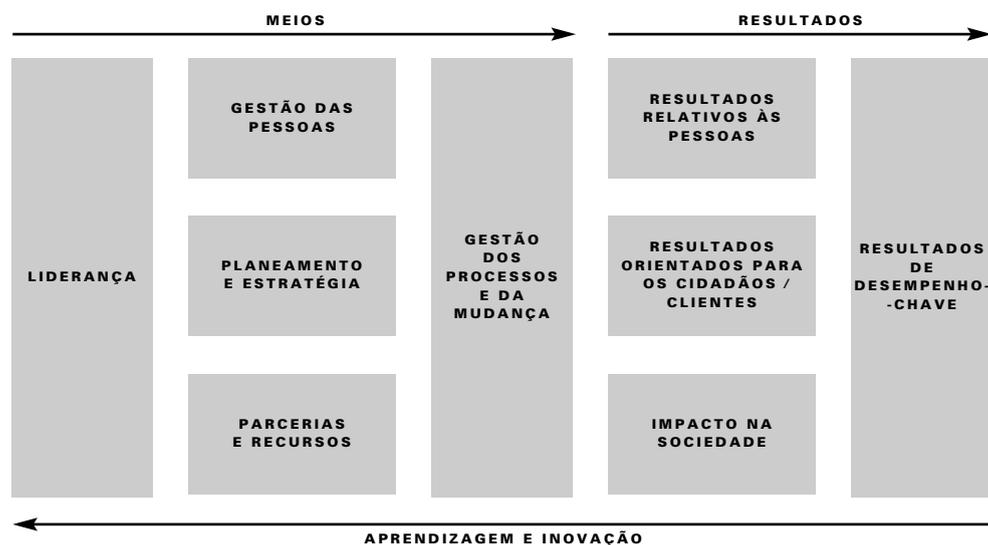


FIGURA I
ESTRUTURA DA CAF³

A avaliação através dos critérios de meios (liderança, planeamento e estratégia, gestão das pessoas, parcerias e recursos) e dos critérios de resultados (resultados dos cidadãos/clientes, resultados das pessoas, impacto na sociedade e resultados de desempenho-chave) permite à organização conhecer: (1) quais os seus pontos fortes e as oportunidades de melhoria; (2) o nível de satisfação das diferentes partes que se relacionam com as organizações públicas (cidadãos, parceiros, fornecedores, sociedade civil etc.); (3) construir projectos de melhoria sustentados, com base no conhecimento do "estado de saúde" da organização.

A metodologia de aplicação da CAF não obedece a nenhum requisito pré-estabelecido, embora o documento referência da CAF 2002 inclua *Linhas de Orientação* para a sua aplicação. A única "exigência" imposta às organizações que utilizam este modelo é o respeito pelos seus critérios e subcritérios e respectivas definições, deixando margem para acrescentar as iniciativas/boas práticas que são ilustradas em cada subcritério, de acordo com o contexto de cada organização. Alguns Estados-membros (EM) têm optado por desenvolver metodologias próprias, ainda que inspiradas nas *Linhas de Orientação*, de modo a fornecer orientações adaptadas ao contexto nacional para a aplicação da CAF nas respectivas administrações públicas. Neste grupo de países enquadra-se o caso português, visto que

a Direcção-Geral da Administração Pública optou por desenvolver ferramentas de apoio à aplicação da CAF dirigidas aos serviços e organismos públicos portugueses. Assim, no início de 2003 disponibilizou um *Guia para o Utilizador* e questionários específicos para os diferentes actores envolvidos no processo (gestor de topo e intermédios, colaboradores e clientes). Este ano foram revistas e actualizadas estas ferramentas, dando origem a um *Manual de aplicação da CAF*,⁴ que além da metodologia para os serviços aplicarem a CAF, contempla ainda os aspectos considerados críticos para o sucesso da aplicação (comunicação, envolvimento, liderança) e fornece propostas para o processo de melhoria da organização. A metodologia proposta pela DGAP abrange não só a aplicação da CAF como ferramenta de diagnóstico, mas também o planeamento e implementação das acções de melhoria. Neste ponto sublinhe-se que as organizações que desejam melhorar o seu desempenho não devem ficar pela auto-avaliação, como é frisado pelos autores do estudo europeu quando concluem que a verdadeira aplicação da CAF só se completa quando as organizações implementam as correspondentes acções de melhoria (que resultaram do diagnóstico com a CAF).

As organizações públicas que desejem melhorar o seu desempenho, através da CAF, devem observar alguns aspectos-chave a que vamos fazer uma breve referência pela sua vital importância no processo. Desde logo, a CAF deverá servir para a solução dos problemas, entendida como um instrumento de aprendizagem organizacional para melhorar o desempenho. É certo que se trata uma auto-avaliação (AA), e aqui reside sempre alguma "subjectividade" que poderá conduzir a distorções, para empolar ou minimizar os resultados, consoante o interesse que sustenta a sua utilização. Esta "subjectividade" poderá ser obviada pela escolha das pessoas certas para conduzir o processo, pela definição dos objectivos da AA e por conduzir uma avaliação baseada em evidências e não em suposições. Também contribuirá para este rigor a inclusão de um elemento externo na equipa de AA ou a validação externa dos resultados da AA.

O empenho da «gestão de topo» constitui também uma peça chave na aplicação da CAF, não só pela legitimação e definição do próprio processo, que decorre da sua decisão de melhorar a organização, bem como na mobilização de colaboradores e chefias intermédias. A tudo isto acresce a decisão de implementar as acções de melhoria identificadas depois do diagnóstico, passo determinante para não gorar as expectativas de todos aqueles que foram mobilizados e participaram no processo de AA confiantes na mensagem de mudança. Quando falamos de dirigentes, estes incluem também o nível intermédio que deverá estar

igualmente mobilizado e empenhado na aplicação da CAF e na melhoria da organização, caso contrário, podem constituir indesejáveis "forças de bloqueio" que enquistam o processo.

Torna-se claro que o envolvimento dos colaboradores é determinante para o processo de mudança. As resistências podem ser atenuadas quando as pessoas da organização conhecem os objectivos e os benefícios da aplicação da CAF, o que resultou da auto-avaliação, quando são estimulados a participar na auto-avaliação e são solicitadas as suas sugestões para a melhoria da organização, como parte activa de um processo que se pretende partilhado por todos e em que todos beneficiam.

As palavras de Fernando PINTO, administrador-delegado da TAP, sobre a importância dos colaboradores e da liderança na recuperação da empresa, dão algumas pistas para o sucesso: «Este processo de comunicação com as pessoas é contínuo. Envolve os quadros da empresa, que precisam de estar treinados, mas envolve todas as outras pessoas directamente. Tivemos reuniões com 1000 pessoas. Explicámos planos, debatemos, permitimos às pessoas reagirem a favor ou contra através de um diálogo aberto, firme e sem barreiras. Chegámos até à comissão de trabalhadores e aos sindicatos»?

Os desafios e as tendências da CAF emergem na mesma medida em que se intensifica a sua aplicação. O reconhecimento público das organizações que iniciaram o seu percurso na qualidade é uma das questões que se vai colocando no contexto nacional dos 25 EM, surgindo logo à cabeça a questão da certificação. A certificação tem sido vista com alguma cautela no seio do Grupo de Trabalho europeu, que de momento aponta muitas reservas. Já vimos que a aplicação da CAF *per se* não é suficiente, a que acresce o facto de não obedecer a requisitos pré-definidos à semelhança das Normas ISO. Para dar corpo à certificação teria de ser desenvolvido um trabalho suplementar de standardização de indicadores nos diferentes sectores da administração e fixado um nível de qualidade mínimo (pontuação), e teria de ser sujeito a verificação externa. Por agora este reconhecimento passará por concursos, conferências ou prémios da qualidade que têm tido expressão em alguns países da Europa como é o caso da Bélgica (Conferência sobre a Qualidade dos Serviços Públicos na Bélgica) ou o Prémio da Academia Speyer (Alemanha, Áustria e Dinamarca). Em Portugal esta prática foi seguida pelo anterior Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) que utilizou os critérios da CAF no Concurso da Qualidade em Serviços Públicos de 2000 e actualmente a Direcção-Geral das Autarquias Locais utiliza os critérios da CAF na selecção das candidaturas ao seu Concurso de Boas Práticas de Modernização

Autárquica. Sendo este tipo de reconhecimento de inegável mérito, permanece a dúvida quanto aos motivos que levam as organizações a aplicar a CAF. Será uma iniciativa "espontânea" cujo objectivo maior é a melhoria contínua do desempenho (através de processos regulares de auto-avaliação e melhoria) ou o que move os candidatos é a mediatização pública, conseguida através do prémio.

A obrigatoriedade ou não (imposição do Governo) da aplicação da CAF é outro dos pontos de discussão quando se abordam as estratégias nacionais para a disseminação do modelo. A tendência geral nos países europeus é que a CAF não deverá ser obrigatória, ou seja, a melhoria não deve ser imposta por decreto. A aplicação da CAF deve ser motivada pelo interesse "espontâneo" das organizações em melhorar o seu desempenho. Esta situação não contraria aquilo que tem sido amplamente defendido, e que é também um dos pontos da agenda ao nível da cooperação europeia, que se traduz no reforço do apoio político, da confiança na CAF como ferramenta para a melhoria dos serviços públicos, que deve ser transmitida pelos ministros responsáveis pela AP. A este suporte junta-se a definição de boa estratégia de disseminação da CAF que, segundo o estudo Europeu já mencionado, devem reflectir uma perspectiva *bottom-up*, através da criação de redes de utilizadores, de estruturas responsáveis por prestar apoio técnico e ferramentas pedagógicas, do reconhecimento público por via de conferências, concursos ou prémios e do incentivo à integração da CAF com outros modelos TQM (EFQM, ISO 9000, Balanced Scorecard).

No caso de Portugal a estratégia de dinamização da CAF passa actualmente pela Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), serviço transversal responsável pela promoção da qualidade e inovação na AP (onde se inclui a coordenação, acompanhamento e avaliação das iniciativas de dinamização da CAF). Desde 2003 a DGAP já desenvolveu um conjunto de iniciativas relevantes, nesta matéria, e que serão intensificadas no decorrer do próximo ano (v. anexo 3: "Estudo sobre a utilização da CAF nas Administrações Europeias"). A DGAP optou por seguir uma estratégia de disseminação da CAF em cascata, elegendo como parceiros privilegiados as secretarias-gerais (SG) dos diversos ministérios, procurando atingir um universo maior de destinatários, por via das novas atribuições que lhes foram conferidas recentemente pela Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro (princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado). Este diploma prevê que além das funções "clássicas" as SG venham a promover a inovação, modernização e a política

de qualidade no âmbito dos serviços e organismos do respectivo ministério. Outra medida de relevo da DGAP é o protocolo que celebrou recentemente com a Associação Portuguesa para a Qualidade para permitir aos serviços e organismos da AP o reconhecimento segundo os níveis do esquema da EFQM (ver anexo 2: "A CAF em Portugal").

O contexto nacional parece ser favorável à disseminação da CAF pela inclusão da avaliação do desempenho na agenda política do Governo com o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública⁶ que pretende articular a avaliação das pessoas e das organizações. Neste diploma, um dos aspectos inovadores reside na integração da avaliação do desempenho das pessoas no ciclo anual da gestão dos serviços e organismos da AP.

Além da avaliação das pessoas, e tratando-se de um sistema integrado, o SIADAP prevê a avaliação dos serviços e organismos, através dos instrumentos de auto-avaliação, de serviços de controlo e auditoria e de entidades externas. No entanto, refira-se que a avaliação das organizações (prevista no art. 18.º da Lei do SIADAP), ao contrário da avaliação das pessoas, ainda não foi objecto de regulamentação potenciando a indefinição quanto a este ponto da lei. Esta definição é necessária para clarificar o que se pretende com a avaliação das organizações.

A verdade é que quem quer melhorar já se antecipou e não espera pela (possível) regulamentação. A auto-avaliação, com base na CAF, permite que os organismos incluam nos seus objectivos estratégicos e operacionais a melhoria da qualidade do serviço. A este propósito refira-se que alguns organismos utilizadores da CAF, aquando da definição dos seus objectivos estratégicos e operacionais, no âmbito do SIADAP, observaram que a "linguagem da qualidade", introduzida pela CAF, facilitou a definição dos objectivos organizacionais e a compreensão dos colaboradores quanto à importância dos resultados orientados para o cidadão/cliente na actividade da Administração.

NOTAS

¹ ENGEL, C. - *Common Assessment Framework: The state of Affairs*. EIPA, 2002.

² O estudo do EIPA (ver anexo 3) aponta para este número de utilizadores da CAF, embora possa ficar aquém da realidade, visto que nem todos os Estados-membros fazem este levantamento nas respectivas administrações.

³ DGAP – *Estrutura Comum de Avaliação: melhorar as organizações públicas através da auto-avaliação* (versão portuguesa). Lisboa, 2003.

⁴ Título provisório, visto que à data da produção deste artigo o manual ainda está em fase de revisão.

⁵ «Os Atalhos da Liderança», Revista *Pessoal*, Fev./Mar. 2004.

⁶ Lei n.º 10/2004, de 22 de Março.

ANEXO 1 COMO SURGE A CAF

A partir da década de 90, as organizações públicas europeias começaram a adoptar os sistemas e ferramentas de gestão da qualidade, durante muito tempo exclusivas do sector privado, bem como a participar em concursos de qualidade e a criar prémios específicos para os serviços públicos. Embora muitos destes sistemas de gestão da qualidade assentem no "modelo de excelência" desenvolvido e promovido pela European Foundation for Quality Management (EFQM), não era possível falar de um entendimento comum e "linguagem da qualidade" no seio do sector público na UE (ENGEL 2002).

Vejamos as principais fases da concepção do modelo:

1998
(2.º SEMESTRE)

ÁUSTRIA

Nas reuniões informais dos directores-gerais das administrações públicas europeias dos Estados-membros foi discutida a possibilidade de desenvolver um «Prémio Europeu para a Excelência no sector público». No entanto, esta opção caiu atendendo à diversidade de culturas e visões da qualidade nas administrações públicas dos países europeus.

Como alternativa, foi estabelecida a criação de uma estrutura comum para a qualidade que pudesse ser utilizada no sector público da UE como uma ferramenta de auto-avaliação organizacional.

Iniciam-se os trabalhos de cooperação entre o EIPA, Academia Speyer e EFQM¹ para desenvolver uma ferramenta de auto-avaliação para as administrações públicas Europeias que desejem melhorar a qualidade dos seus serviços.

1999

**ALEMANHA
E FINLÂNDIA**

Os DG criam um grupo de trabalho, que veio a designar-se Innovative Public Services Group (IPSG) constituído por peritos nacionais, e representantes da Comissão Europeia, da EFQM, EIPA e Speyer de modo a promover a partilha e cooperação no que respeita a formas inovadoras de modernizar os serviços públicos na Europa.

Uma das actividades principais deste grupo foi a concepção de uma ferramenta básica de introdução às técnicas de gestão da qualidade no sector público – que viria a designar-se por CAF (Common Assessment Framework) – combinando elementos do modelo da EFQM e do Prémio da Qualidade da Speyer.

2000
PORTUGAL
E FRANÇA

Aprovação formal da CAF na Reunião dos DG das administrações públicas da UE.

Apresentação oficial da CAF (2000) na 1.^a Conferência da Qualidade das Administrações Públicas Europeias («sharing best practices»), que decorreu em Lisboa sob a presidência portuguesa. As conferências da qualidade de nível europeu constituem fóruns de partilha de boas práticas (seleccionadas nos EM) e onde também se discutem as principais tendências na Agenda da modernização dos serviços públicos.

Aprovada uma resolução dos ministros das administrações públicas dos EM onde estabelecem que a CAF deveria ser aplicada, de forma generalizada, em todos os países da UE.

Inicia-se um período de testes de aplicação da CAF em alguns países europeus.

2001
SUÉCIA
E BÉLGICA

Desenvolvimento das *Linhas de Orientação para a utilização da CAF*.

É criado um centro de recursos para apoio à aplicação da CAF no EIPA – www.eipa.nl

Concepção de um questionário de avaliação da aplicação da CAF para identificar as oportunidades de melhoria no modelo.

2002
ESPANHA
E DINAMARCA

Avaliação ao modelo, com base na experiência desenvolvida nos Estados-membros que aplicaram a CAF entre 2000/2001 (incluindo 14 organismos portugueses), através da aplicação de questionários, cujos resultados foram apresentados em Berlim.

Das críticas apontadas resultou uma nova versão que contemplou algumas alterações, designadamente ao nível dos subcritérios. A chamada CAF 2002 foi apresentada na 2.^a Conferência da Qualidade para as Administrações Públicas da UE, que decorreu em Copenhaga, sob a presidência da Dinamarca.

2003
GRÉCIA
E ITÁLIA

Alargamento da UE a 10 novos Estados-membros, crescendo o número de utilizadores da CAF.

Presidência italiana solicita ao EIPA a elaboração de um estudo sobre a aplicação da CAF nas Administrações Públicas da UE

1.º Evento Europeu da CAF, realizado em Roma, dedicado ao tema "Self-Assessment and Beyond". Neste Evento foram apresentados os resultados do estudo do EIPA "The use of the Common Assessment Framework in European Public Administration", e partilhadas experiências relativamente às estratégias nacionais de disseminação da CAF, o processo de auto-avaliação, a relação entre a CAF e outros modelos TQM².

2004
IRLANDA
E HOLANDA

Estudo sobre a eficácia do Centro de Recursos da CAF do EIPA, do qual resultaram propostas de melhoria do centro.

Desenvolvimento e aprovação de um *Plano de Acção CAF 2005-2006* abrangendo 4 domínios de intervenção: disseminação da CAF na Europa; melhorias ao modelo; apoio aos EM e organizações que querem aplicar o modelo; a CAF como ferramenta de *benchmarking*.

3.^a Conferência da Qualidade das Administrações Públicas Europeias ("Making opportunities work") em Roterdão, sob a presidência holandesa, onde algumas das suas sessões foram dedicadas à partilha de experiências com a CAF.

2005
LUXEMBURGO
E REINO UNIDO

2.º Evento Europeu da CAF a realizar durante a presidência luxemburguesa da EU.

Execução do *Plano de Acção da CAF*.

NOTAS

¹ EIPA (European Institute for Public Administration); Speyer (Universidade Alemã das Ciências da Administração); EFQM (European Foundation for Quality Management).

² Total Quality Management

ANEXO 2 A CAF EM PORTUGAL

A responsabilidade pela promoção da CAF em Portugal começou com o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), seguida do Instituto para a Inovação na Administração do Estado (IIAE), sendo neste momento a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP) o organismo que tem o compromisso de divulgar e promover a utilização da CAF na Administração Pública portuguesa.

SMA SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- Participação na elaboração da 1.ª versão da CAF e *Linhas de Orientação* (via IPSP) apresentadas em 2000 na 1.ª Conferência para a Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia.
- Avaliação das candidaturas ao concurso "Qualidade em Serviços Públicos de 2001" com base nos critérios da CAF.

Extinção do SMA em Novembro 2001

IIAE INSTITUTO PARA A INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

- Parceria com a Câmara Municipal de Oeiras para apoio na implementação da CAF em dois serviços-piloto.
- Concepção de um projecto de formação e assessoria técnica para a implementação do modelo CAF nos organismos públicos (não concretizado devido à extinção do instituto).

Extinção do IIAE em Outubro de 2002

DGAP DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Publicação da versão portuguesa da CAF 2002.
- Criação de ferramentas de apoio para aplicação da CAF: *Guia para o Utilizador*, *Grelha de Auto-Avaliação*, *Modelos de Questionários e Grelha de Resultados da Auto-Avaliação*.
- Seminário sobre a CAF, apresentado por um especialista do Instituto Europeu de Administração Pública (EIPA).
- Colaboração entre a DGAP e o INA para a criação de um curso Diploma de Especialização na CAF (185h), com componente *e-learning* e presencial (1.ª edição arrancou em Outubro 2004 com 29 participantes).
- Participação em diversas acções de formação e seminários, em que a CAF é apresentada no âmbito do SIADAP (avaliação das organizações).
- Evento "O Modelo CAF na perspectiva da avaliação integrada dos serviços públicos" – Lisboa 29 de Março 2004 – partilha de experiências nacionais de aplicação da CAF (400 participantes).

A DECORRER... NA DGAP

- Elaboração de um *Manual de Apoio para a aplicação da CAF* e um CD-ROM sobre *Gestão da Qualidade em Serviços Públicos*.
- Levantamento do "estado da arte" em matéria de aplicação da CAF em Portugal (quantos e quem são os utilizadores).
- Celebração de um protocolo entre a DGAP e a Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ) que visa permitir o reconhecimento dos serviços e organismos públicos segundo o esquema da EFQM para os níveis "Committed to Excellence" e "Recognized for Excellence", em que para o primeiro caso poder usada a CAF como ferramenta de auto-avaliação.
- Criação do Posto de Utilizadores da CAF no *site* da DGAP com conteúdos de interesse para potenciais utilizadores e para quem já trabalha com o modelo.

ANEXO 3 ESTUDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DA CAF NAS ADMINISTRAÇÕES EUROPEIAS

A presidência italiana da UE (2.º semestre de 2003) definiu como uma das prioridades da sua agenda, no domínio da cooperação europeia em matéria de melhoria dos serviços, o desenvolvimento de um estudo pelo EIPA para analisar as experiências da aplicação da CAF ao nível europeu, e a identificação das linhas de orientação usadas nos diferentes Estados-membros para apoiar e promover a difusão da CAF.

O estudo, intitulado de "The use of the Common Assessment Framework in European Public Administration"¹(ENGEL 2003), foi desenvolvido durante o segundo semestre de 2003. Baseou-se na aplicação de questionários aos correspondentes nacionais da CAF e membros do IPSG responsáveis pela disseminação do modelo, e a 156 utilizadores da CAF dos EM (indicados pelos correspondentes nacionais da CAF ou registados na base de dados do Centro de Recursos CAF do EIPA). No entanto, estima-se que naquela data a CAF tenha sido aplicada em cerca de 500 organizações de 22 países europeus.

A aplicação da CAF desde o ano em que oficialmente nasceu (2000) segue diferentes ritmos e estratégias de disseminação nos Estados-membros, como demonstra o estudo do EIPA. Vejamos algumas das suas principais conclusões²:

I. CORRESPONDENTES NACIONAIS E RECURSOS

RECURSOS E MODELOS ORGANIZACIONAIS

Quanto a recursos gastos pelos EM na disseminação, promoção e assistência à utilização da CAF há diferenças quanto aos recursos alocados a este tipo de actividades. Os grupos de países dividem-se entre os menos gastadores, os que canalizam um montante limitado de recursos (onde se inclui Portugal) e um terceiro grupo que disponibilizam um montante substancial de recursos (Bélgica, Alemanha, Hungria, Itália e República Checa).

Maioria dos países atribuiu a disseminação e promoção da CAF a uma organização específica perto do governo central e do respectivo ministério a cargo da AP.

PROMOÇÃO DA CAF ACTIVIDADES E ESTRATÉGIAS

Para promover a CAF os EM desenvolvem: (i) iniciativas de informação e disseminação da CAF; (ii) actividades para iniciar a utilização da CAF (ex. concursos nacionais de qualidade e projectos piloto); (iii) fornecimento de suporte prático para administrações interessadas na utilização da CAF e que constituem as actividades mais significativas, como é observado pelos autores, com o propósito de facilitar a implementação do modelo (consultadoria, ferramentas electrónicas, questionários e manuais específicos, bases de dados).

GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO

TABELA 1
NÚMERO DE UTILIZAÇÕES DA CAF
NOS DIFERENTES PAÍSES (POR CATEGORIAS):

Grupo 1 (0)

Chipre; Luxemburgo; Holanda

Grupo 2 (1 a 5)

República Checa; França; Grécia; Irlanda; Malta;
Roménia; Espanha; Reino Unido

Grupo 3 (6 a 10)

Portugal³

Grupo 4 (11 a 25)

Dinamarca; Estónia; Hungria; Polónia; Eslováquia;
Eslovénia; Suécia

Grupo 5 (26 a 50)

Áustria; Alemanha, Finlândia

Grupo 6 (mais de 50)

Bélgica; Itália; Noruega

Fonte: "The use of the Common Assessment Framework in European Public Administration".

PRINCIPAIS
CONCLUSÕES

O estudo aponta para a relevância das iniciativas de promoção activa e apoio à CAF, ainda que se verifiquem alguns casos que evidenciam uma utilização "espontânea" da CAF;

A promoção da CAF tem sido, com algumas excepções, geralmente uma abordagem *bottom-up*. Os países mais bem "sucedidos" incentivam à criação de redes de utilizadores da CAF e recorrem aos "agentes CAF" para convencer outros organismos sobre a utilidade da ferramenta.

São apontadas como boas práticas mais relevantes para disseminar e promover a CAF:

- Conferências ou concursos da qualidade de âmbito nacional – embora este tipo de iniciativas suscite dúvidas quanto à verdadeira motivação na utilização da CAF.
- Adaptação da CAF ao contexto nacional, o que pode encorajar as administrações a usar a ferramenta de forma adequada. Embora neste ponto os autores alertem para o perigo de enfraquecer a ferramenta como uma base comum para actividades de *benchmarking*.
- Outras iniciativas relevantes prendem-se com a organização de redes de utilizadores e parcerias.

II. UTILIZAÇÃO DA CAF NA PRÁTICA

CARACTERÍSTICAS
DAS
ADMINISTRAÇÕES

Quanto ao nível da administração o melhor representado é ao nível local, particularmente os municípios⁴.

TABELA 2
UTILIZAÇÃO DA CAF POR NÍVEL DE GOVERNO

Administração central	45	29%
Administração central de Estados federados	12	8%
Administração regional	25	16%
Administração local	60	38%
Outros	14	9%

CONTINUA >

CARACTERÍSTICAS
DAS
ADMINISTRAÇÕES

Por sector de actividade a distribuição é a seguinte:

TABELA 3
UTILIZAÇÃO DA CAF POR SECTORES DE ACTIVIDADE

Justiça	2	1%
Transportes e obras públicas	2	1%
Finanças	6	4%
Segurança interna	6	4%
Saúde	7	4%
Educação e investigação	14	9%
Actividades de coordenação	14	9%
Segurança social	22	14 %
Outros	40	25%
Administração local	43	28%

Fonte: "The use of the Common Assessment Framework in European Public Administration"

O CONTEXTO
DA UTILIZAÇÃO
DA CAF

- A aplicação da CAF incidiu na maior parte dos casos num contexto estável, embora a sua utilização, por vezes, ocorra em situações de mudanças organizacionais e reestruturações ou a introdução de novos sistemas de gestão.
- Mais de 50% dos casos de aplicação da CAF correspondeu à primeira experiência na utilização de uma ferramenta para a gestão da qualidade, nos outros casos foram utilizados outros modelos (ISO, EFQM e *Balanced Scorecard*).
- Identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria; fazer um rápido *check up* da organização; funcionar como *input* para as actividades de melhoria em curso; aumentar a sensibilidade das pessoas para as questões da qualidade e a troca de ideias nas organizações – são os motivos apontados pelos inquiridos para utilizar a CAF.
- A decisão de aplicar a CAF parte, na maioria dos casos, da gestão de topo ou equipa de gestores, o que se torna vantajoso visto que o empenhamento ao mais alto nível favorece o processo de auto-avaliação e a implementação das acções de melhoria.

O PROCESSO DE
AUTO-AVALIAÇÃO
(IMPLEMENTAÇÃO
DA CAF)

- A comunicação do exercício de aplicação da CAF a todos os colaboradores da organização demonstra confiança e facilita o processo.
- O indicador que demonstra uma aplicação bem sucedida da CAF deverá ser o sucesso na implementação das acções de melhoria para colmatar as deficiências identificadas na auto-avaliação.
- O benefício mais relevante da CAF para a organização é a clara identificação de pontos fortes e áreas para melhoria na organização, permitindo identificar as acções de melhoria relevantes a introduzir. Para os colaboradores, a CAF permite aumentar o nível de conhecimento e compreensão destes sobre a sua organização.

O FOLLOW-UP

Do total dos inquiridos, apenas 29 organizações desenvolveram um plano de acção completo, descrevendo as acções de melhoria a implementar. Os autores do estudo observam que apenas estas organizações implementaram completamente a CAF, visto que realizaram o diagnóstico e iniciaram as respectivas melhorias.

A maioria das organizações tenciona continuar a aplicar CAF, anualmente ou em cada dois anos.

BENCHMARKING

Cerca de um terço das organizações que responderam ao questionário afirmam que integraram projectos de *benchmarking* para aprender com os outros.

O *benchmarking* é utilizado para diversos fins, designadamente a procura de boas práticas de outras instituições para melhorar os seus métodos de trabalho. Mais de metade destes projectos de *benchmarking* foram conduzidos com outras organizações similares na esfera nacional (provavelmente, devido à barreira da língua).

NOTAS

¹ ENGEL, C; FITZPATRICK, Séan – *Study on the use of the Common Assessment Framework in European Public Administration*. EIPA, Maastricht, 2003.

² Estudo disponível no site do EIPA www.eipa.nl e da DGAP www.dgap.gov.pt. As apresentações do Evento da CAF estão disponíveis no site do Programa Cantieri <http://www.cantieripa.it> integrado no Departamento Italiano da Função Pública.

³ Dados de Novembro de 2003 relativos a casos de aplicação da CAF comunicados à Direcção-Geral da Administração Pública.

⁴ O que poderá ser explicado pelo elevado número deste tipo de organizações na Europa.