

Soluções de controlo externo no sistema de acção social: reflexões

1. Enquadramento

Correspondendo ao convite que me foi formulado para apresentar uma reflexão sobre soluções de controlo externo no sistema de acção social, procurarei trazer para a discussão, de forma telegráfica, alguns elementos de enquadramento ao tema, sem preocupações expressas com os respectivos aspectos operacionais dado que os mesmos vão ser tratados por duas especialistas, que apresentam, aliás, perspectivas e experiências complementares sobre a matéria.

Gostaria, contudo, de começar por felicitar o Prof. Jorge Arroiteia pela forma inovadora como está a lançar a nova Inspeção-Geral da Ciência e Ensino Superior: muito para além da preparação de rotinas, começa por definir uma filosofia para a Inspeção num sistema tão complexo como o ensino superior. É esta, certamente, uma visão moderna de serviço público, que pessoalmente considero imprescindível sob risco de sérios problemas futuros.

2. A imagem da Inspeção

Os conceitos de inspeção e de auditoria têm na Administração Pública Portuguesa uma conotação assaz negativa, correspondendo a uma visão essencialmente punitiva e de exposição de irregularidades. Razões históricas e culturais avultam para o facto, contribuindo para uma falta de tradição para colocar as auditorias na sua perspectiva correcta, a de promover uma acção pedagógica, entendida como apoio construtivo à organização e funcionamento dos Serviços auditados, por forma a constituir um contributo "leal" para a melhoria desses Serviços.

A experiência, infelizmente, demonstra não serem infrequentes casos em que a atitude dos inspectores estar ainda longe dessa visão construtiva. Existem, porém, indícios positivos de mudança, como se constata, por exemplo, na abordagem seguida nas auditorias sistemáticas que foram efectuadas em 2000/2001 no sistema de acção social do ensino superior público.

3. Objecto do controlo

A prática demonstra que, de um modo geral, a inspecção incide no processo e não no produto, i.e., preocupa-se prioritariamente com a conformidade dos procedimentos administrativos, no cumprimento estrito do texto da lei, sem preocupações explícitas pela qualidade da gestão e pela prossecução dos objectivos dos Serviços, incluindo a satisfação dos utentes. Este tipo de abordagem é manifestamente desincentivador da inovação e da gestão eficiente.

A questão levantada tem a ver com a visão latina muito prescritiva da lei: só se pode fazer o que a lei expressamente prevê, na forma que a lei estabelece, o que cria pressão para leis extremamente regulamentadoras, que se transformam em autênticos coletes de força bloqueadores da inovação, da mudança e do aproveitamento de oportunidades.

Esta visão estrita e redutora do conceito de "base legal" necessita de uma alteração profunda. A este respeito, preconiza-se, desde há muito, um caminhar para leis-quadro, meramente balizadoras, que propiciem uma mudança de paradigma, substituindo o conceito de "tem base legal se está explicitamente previsto na lei" pelo de "tem base legal se não contraria os preceitos da lei".

4. Controlo interno de qualidade

A qualidade é, em primeiro lugar, uma preocupação e responsabilidade das próprias instituições de ensino superior. É certo que o Governo e a Sociedade (empregadores, famílias e estudantes) estão interessados na qualidade do ensino superior, mas para as instituições trata-se de uma questão vital de imagem e sobrevivência. A assunção desta ideia tem, como consequência imediata, a importância dos mecanismos internos de controlo e promoção da qualidade, os quais, para além de

devidamente institucionalizados, devem promover um processo de auto-avaliação sistemática.

A avaliação interna dos Serviços deverá passar pelo acompanhamento e análise dos procedimentos, com vista à sua adequação à prossecução dos objectivos estabelecidos, pelo levantamento de indicadores de *input* e de desempenho e pela reflexão sobre esses indicadores conducente a uma eventual (re)definição de estratégias, planos ou procedimentos.

Refira-se, a propósito, que uma das ideias "adquiridas" no domínio da "garantia de qualidade" é a de que uma instituição com mecanismos robustos de controlo interno de qualidade é uma instituição com capacidade de reacção a dificuldades e de adaptação à mudança, capaz de agarrar janelas de oportunidade e de efectuar detecção precoce de problemas, i.e., é uma instituição que promove intrinsecamente a qualidade.

5. Ligação ao sistema de avaliação

O sistema de avaliação deverá alimentar uma base de dados e indicadores, por forma a propiciar informação devidamente validada e, conseqüentemente, com credibilidade, a todos os parceiros interessados. Evitar-se-á, assim, a sobrecarga que inevitavelmente existiria para as instituições derivada de múltiplas avaliações/auditorias/inspecções em paralelo, para além dos custos incomportáveis a que os actuais sistemas de controlo externo estão a conduzir.

Quer isto dizer que uma boa parte da análise de prossecução de objectivos pode ser feita sem implicar necessariamente uma inspecção local aos Serviços. Para o efeito, é necessário que os relatórios anuais de actividades sejam suficientemente analíticos, assumindo a condição de relatórios de autoavaliação, e que os relatórios de avaliação externa sejam devidamente explícitos e procurem cobrir as necessidades e interesses de informação por parte dos diferentes parceiros.

Esta questão tem implicações evidentes no processo de avaliação: é necessário discutir os guiões da avaliação com os principais parceiros, de modo a garantir um levantamento, formatação e validação da informação que a torne facilmente legível e comparável e responda às solicitações previsíveis, sendo igualmente conveniente fazer intervir uma diversidade de elementos externos ao sistema na constituição das equipas de avaliação externa.

6. Meta-avaliação

Uma preocupação permanente na Administração Pública deverá ser a de evitar a tendência para que os Serviços, à medida que adquirem - ou julgam adquirir - uma auto-importância, se organizem e vivam para se justificarem a si próprios e não para servirem o sistema que é pressuposto apoiarem (é o chamado "espírito de repartição pública").

As entidades de controlo externo não são necessariamente imunes a este tipo de tendência, pelo que deverão organizar os seus próprios serviços de controlo interno e validá-los periodicamente através de uma meta-avaliação.

7. Conclusão

Em face dos elementos de enquadramento expostos, apresentam-se as seguintes sugestões de possíveis ideias orientadoras para a IGCES:

- *Filosofia:* Sem fugir à questão central da responsabilização dos agentes - autonomia e responsabilização são duas faces da mesma moeda -, o controlo externo deverá ter como orientação predominante o contributo construtivo para a melhoria da qualidade dos Serviços.
- *Focalização:* O controlo deverá focalizar-se na missão dos Serviços, i.e., na prossecução dos seus objectivos, nos indicadores de desempenho e na satisfação dos utentes, admitindo o máximo de flexibilidade nos processos. O conceito de "base legal" deverá, conseqüentemente, ser entendido da forma mais alargada possível.
- *Validação:* o controlo externo deverá avaliar e validar os mecanismos de controlo interno dos Serviços, por forma a ganhar confiança nos mesmos e, por essa via, poder simplificar os procedimentos da inspecção.
- *Ligação à avaliação:* A IGCES deverá acompanhar o processo e os resultados do sistema de avaliação. Para o efeito, deverá articular-se com o CNAVES, o que poderá potenciar mutuamente as duas entidades.

- *Controlo do controlo externo:* A IGCES deverá, ela própria, criar mecanismos de auto-avaliação e monitoragem permanente das suas actividades, devendo ainda submeter-se a uma avaliação externa.

Se a IGCES conseguir, em termos de equipa e de filosofia de trabalho, alguma aproximação a estes princípios – e estou certo de que o vai conseguir – estará seguramente a dar um contributo precioso para o bom funcionamento e a qualidade do sistema de ensino superior e, no caso concreto em análise, dos Serviços de Acção Social.

Sérgio Machado dos Santos
04.Junho.2003