

MARIA FILOMENA DIAS SERRA GRAÇA

**A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada para a obtenção do Grau de Mestre em Comunicação nas Organizações, no Mestrado em Comunicação nas Organizações, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Orientador: Prof. Doutor Jorge Correia Jesuino

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Escola de Comunicação, Arquitetura, Artes e Tecnologias da Informação

Lisboa

2012

Agradecimentos

O meu agradecimento aos que tornaram possível a realização deste estudo:

Um sincero agradecimento ao Professor Doutor Jorge Correia Jesuíno por ter aceitado orientar este estudo, pela sua disponibilidade e compreensão, pelo seu sentido crítico, pela partilha de conhecimentos e pelo apoio e orientação no desenvolvimento deste trabalho.

Ao Professor Jorge Bruno Ventura, pelo estímulo que sempre nos deu e que soube manifestar de uma forma muito positiva.

Um agradecimento especial à minha filha Carolina e ao meu marido, que distingo pela sua compreensão, atenção, incentivo e sentido crítico.

O meu agradecimento aos colaboradores da autarquia, que participaram neste estudo, pela sua disponibilidade, e que sem a sua colaboração a realização deste trabalho não teria sido possível.

Um agradecimento aos meus amigos pela disponibilidade e ajuda prestadas.

Resumo

O SIADAP, Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, surge como um novo paradigma de avaliação do desempenho, estratégico para a gestão das organizações do sector público, porque tem sido um enorme desafio para os serviços que o têm implementado, ou para os que ainda não o conseguiram fazer.

Este trabalho pretende avaliar as opiniões de avaliadores e avaliados, relativamente ao sistema e à sua implementação numa autarquia. A abordagem metodológica seguida para a sua realização, foi uma análise qualitativa. O processo seguido foi o de realização de entrevistas gravadas com a finalidade de recolher a informação necessária ao desenvolvimento da dissertação.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos de trabalho: Apresentar e caracterizar o SIADAP, conhecer e analisar as opiniões dos avaliados e dos avaliadores em relação ao processo SIADAP, no que respeita ao seu conhecimento e experiência dos sistemas de avaliação, à importância atribuída e dificuldades na aplicação do atual processo de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, o papel da avaliação do desempenho enquanto ferramenta de gestão de recursos humanos, e instrumento de apoio na promoção de uma cultura de mérito.

Para avaliadores e avaliados, o sistema apresenta uma avaliação globalmente positiva e com oportunidades de melhoria, embora existam pontos fracos e constrangimentos que não podem ser ignorados.

Palavras-chave: Avaliação do Desempenho, Modelo de avaliação, SIADAP, Administração Pública, Administração Local

Abstract

SIADAP, Performance System Assessment in Public Administration, emerges as a new paradigm for performance evaluation, strategic management for public sector organizations, as it has been a huge challenge for the services that have implemented, or for those who have failed to manage it.

This study aims to assess the opinions of evaluators and evaluated for the system and its implementation in a municipality. The methodological approach followed to its completion was a qualitative analysis. The process followed was recorded interviews in order to gather information necessary for the development of the dissertation.

We established the following work objectives: Present and SIADAP characterize, understand and analyze the opinions of the assessors and assessed in relation to SIADAP process and with regard to their knowledge and experience of assessment systems, the emphasis and difficulty in applying the current process of Performance Evaluation of Civil Servants, the role of performance assessment as a tool for human resource management, and support tool in promoting a culture of merit.

For evaluators and evaluated, the system has an overall positive evaluation and improvement opportunities, although there are weaknesses and constraints that cannot be ignored.

Keywords: Performance Evaluation, Evaluation Model, SIADAP, Public Administration, Local Government

Abreviaturas e Símbolos

AP – Administração Pública

AA – Administração Autárquica

AL – Administração Local

CCA – Conselho Coordenador de Avaliação

DGAP – Direcção-Geral da Administração Pública

DL – Decreto-Lei

DR – Decreto Regulamentar

p.e. Por exemplo

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

SAD - Subsistema de Avaliação do Desempenho

SIADAP – Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

SIADAP 1 – Subsistema de Avaliação do Desempenho das Unidades Orgânicas da Administração Pública

SIADAP 2 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública

SIADAP 3 – Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública

Índice

Introdução	7
Capítulo 1 - Enquadramento Institucional	9
1.1 Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública	9
1.2 Objetivos gerais do SIADAP	10
1.3 Os Subsistemas do SIADAP	11
1.3.1 - SIADAP 1 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública.....	11
1.3.2 - SIADAP 2 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública.....	13
1.3.3 - SIADAP 3 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública	13
1.4 Os intervenientes no processo de avaliação	16
1.4.1 O Avaliador	16
1.4.2 O Avaliado	17
1.4.3 Conselho coordenador da avaliação.....	17
1.4.4 Comissão paritária.....	18
1.4.5 O dirigente máximo do serviço	19
1.5 Fases do Processo de Avaliação	20
1.6 Autoavaliação e avaliação.....	21
2. Discussão dos resultados.....	22
Capítulo 2 - Enquadramento Metodológico	24
2.1. Caracterização da Organização	24
2.2. Estudo empírico	28
2.3 Entrevistas	29
2.3.1 Dos avaliados	30
2.3.2 Dos avaliadores	32
2.4 Análise dos resultados.....	35
Conclusão	37
Bibliografia	39

Índice de quadros

Quadro 1: Pirâmide etária global, com média	24
Quadro 2: Distribuição de género por tipo de carreira	24
Quadro 3: Distribuição de colaboradores por carreira profissional	25
Quadro 4: Representatividade dos vínculos laborais	25
Quadro 5: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 3, 2010	26
Quadro 6: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 3, 2010	27
Quadro 7: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 2, 2010	27

Introdução

A presente dissertação foi elaborada no âmbito do Mestrado em Comunicação nas Organizações, da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Este trabalho pretende avaliar as opiniões de avaliadores e avaliados, relativamente ao sistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração pública (SIADAP), no caso de uma autarquia.

A escolha do tema reflete o sentimento e a motivação do investigador nas vertentes pessoal, profissional e académica. As razões e motivações que conduziram a esta escolha, ao objeto de estudo e à organização selecionada prendem-se com o facto de considerar ser bastante útil conhecer e aprofundar melhor as apreciações feitas por avaliadores e avaliados ao sistema de avaliação do desempenho, SIADAP, no caso da Administração Pública Local.

A avaliação do desempenho nas organizações, quando implementada, pretende alcançar um conjunto de objetivos estratégicos e administrativos (Caetano, 2008). Em termos estratégicos a avaliação de desempenho serve para incitar, encorajar, recompensar e motivar os colaboradores. Trata-se de um instrumento de gestão que pode ser usado para manter o desempenho individual, da unidade ou da organização. Em termos administrativos a avaliação do desempenho representa um conjunto de resultados que devem ser usados para determinar uma variedade de decisões de recursos humanos, como a compensação remuneratória, a progressão na carreira e o desenvolvimento do colaborador.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos de trabalho: Apresentar e caracterizar o SIADAP, conhecer e analisar as opiniões dos avaliados e dos avaliadores em relação ao processo SIADAP e no que respeita ao seu conhecimento e experiência dos sistemas de avaliação, à importância atribuída e dificuldades na aplicação do atual processo de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, o papel da avaliação do desempenho enquanto ferramenta de gestão de recursos humanos, e instrumento de apoio na promoção de uma cultura de mérito.

Considerando a natureza da dissertação, a abordagem metodológica seguida para a sua realização, foi uma análise qualitativa. O processo seguido foi o de realização de entrevistas gravadas com a finalidade de recolher a informação necessária ao desenvolvimento da dissertação.

A investigação qualitativa é descritiva (Bogdan, 1994 p.48), razão pela qual os elementos são obtidos principalmente através de registos escritos, de sons ou imagens, em detrimento de outras análises, nas quais predominam os dados numéricos.

O SIADAP surge como um novo paradigma de avaliação do desempenho, estratégico para a gestão das organizações do sector público, porque tem sido um enorme desafio para os serviços que o têm implementado. O antigo sistema de avaliação, anterior a 2004, motivou discussões sobre o mérito ou a fragilidade do modelo das fichas de notação periódica para classificação de serviço, e sofria de falta de fiabilidade face aos resultados obtidos, criando sérios problemas de credibilidade.

Capítulo 1 - Enquadramento Institucional

1.1 Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública ¹

O Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública (SIADAP) inicia-se através da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março (Anexo 2), substituído pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro (Anexo 3), e atualizado pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009 de 4 de Setembro (Anexo 4), e surgiu da necessidade de promover uma cultura de gestão pública que permitisse analisar os recursos alocados aos organismos da Administração Pública e criar condições de maior motivação, qualificação e formação dos recursos humanos. Surge como um instrumento de gestão que procura contribuir para melhoria do desempenho e qualidade de serviço na Administração Pública, para a uniformidade da ação dos serviços, dirigentes e outros trabalhadores e para o aumento da sua motivação profissional e incremento de competências. O SIADAP integra-se no ciclo anual de gestão de cada organismo e os principais objetivos que estiveram subjacentes à criação deste sistema em 2004 foram:

a) Avaliar a qualidade dos organismos da Administração Pública, promovendo a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade;

b) Diferenciar níveis de desempenho, promovendo uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito. A diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência é garantida pela fixação de percentagens máximas para as classificações de Muito Bom (20%) e Excelente (5%). A atribuição das mesmas implica uma fundamentação que evidencie os fatores que contribuíram para o resultado final, para a classificação de Muito Bom, e ainda a identificação dos fatores relevantes para o serviço, para a classificação de Excelente;

c) Potenciar o trabalho em equipa, fomentando a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e trabalhadores. Os objetivos devem ser definidos do topo para a base da estrutura organizacional, assegurando-se assim a coerência entre os resultados da avaliação individual dos trabalhadores e os resultados obtidos pelo organismo no cumprimento dos seus objetivos globais. A avaliação de desempenho prevê que pelo menos um dos objetivos

¹ Lei n.º 10/2004, de 22 de março; Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

definidos para cada trabalhador seja de responsabilidade partilhada, promovendo assim o compromisso partilhado dos resultados, fomentando o trabalho em equipa.

d) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos organismos, dirigentes e trabalhadores. No final da avaliação de desempenho são identificadas até três tipos de ações de formação a frequentar pelo avaliado como suporte ao seu desenvolvimento profissional.

e) Suscitar oportunidades de mobilidade e progressão profissional de acordo com a competência e o mérito demonstrados. O resultado do SIADAP é considerado para efeitos de promoção e progressão nas carreiras e categorias, conversão da nomeação provisória em definitiva e para a renovação de contratos. Para efeitos do referido é exigido, no mínimo, a classificação de Bom. A atribuição de Excelente na avaliação de desempenho traduz-se no reconhecimento do mérito excepcional do trabalhador, concedendo-lhe o direito à redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais e a promoção na carreira independentemente de concurso. A atribuição de Muito Bom na avaliação de desempenho, durante dois anos consecutivos, reduz em um ano o período legalmente exigido para a promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais.

f) Promover a comunicação entre chefias e despectivos colaboradores, estabelecendo como instrumentos essenciais no processo de avaliação de desempenho, a entrevista anual entre o avaliador e avaliado e a autoavaliação.

g) Fortalecer as competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços.

h) Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes e trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objetivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada.

1.2 Objetivos gerais do SIADAP ²

Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a atividade dos serviços com os objetivos das políticas

² Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

públicas. Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública. Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores.

Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida.

Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade.

Melhorar a arquitetura de processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores, numa ótica de tempo, custo e qualidade. Apoiar o processo de decisões estratégicas através de informação relativa a resultados e custos, designadamente em matéria de pertinência da existência de serviços, das suas atribuições, organização e atividades.

1.3 Os Subsistemas do SIADAP ³

O SIADAP integra os seguintes subsistemas: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 1, o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 2, o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, abreviadamente designado por SIADAP 3, e funcionam de forma integrada pela coerência entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão do serviço, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

1.3.1 - SIADAP 1 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública

Este subsistema de avaliação integra o quadro de avaliação e responsabilização. A avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e

³ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço, onde se evidenciam:

- a) A missão do serviço;
- b) Os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente;
- c) Os objetivos anualmente fixados e, em regra, hierarquizados;
- d) Os indicadores de desempenho e respetivas fontes de verificação;
- e) Os meios disponíveis, sinteticamente referidos;
- f) O grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos;
- g) A identificação dos desvios e, sinteticamente, as respetivas causas;
- h) A avaliação final do desempenho do serviço.

O QUAR relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço e é fixado e mantido atualizado em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação. Os documentos previsionais e de prestação de contas legalmente previstos devem ser totalmente coerentes com o QUAR.

A dinâmica de atualização do QUAR sustenta-se na análise da envolvência externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço, bem como do grau de satisfação dos utilizadores.

Parâmetros de avaliação ⁴

Quanto aos parâmetros de avaliação, a avaliação do desempenho dos serviços, SIADAP 1, realiza-se com base nos seguintes parâmetros de avaliação:

«Objetivos de eficácia», entendida como medida em que uma unidade orgânica atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. «Objetivos de eficiência», enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados. «Objetivos de qualidade», traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

Os objetivos são propostos pela unidade orgânica, até 30 de Novembro do ano anterior a que respeitam, ao membro do órgão executivo de que dependa e são aprovados, até 15 de Dezembro.

⁴ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

Para avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo são estabelecidos os seguintes níveis de graduação:

- . Superou o objetivo
- . Atingiu o objetivo
- . Não atingiu o objetivo

Em cada unidade orgânica são definidos, os indicadores de desempenho para cada objetivo e respetivas fontes de verificação, e os mecanismos de operacionalização que sustentam os níveis de graduação indicados no número anterior, podendo ser fixadas ponderações diversas a cada parâmetro e objetivo, de acordo com a natureza das unidades orgânicas.

1.3.2 - SIADAP 2 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública

Parâmetros de avaliação

A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores integra-se no ciclo de gestão do município e efetua-se com base nos seguintes parâmetros:

«Grau de cumprimento dos compromissos» constantes das respetivas cartas de missão, tendo por base os indicadores de medida fixados para a avaliação dos resultados obtidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade nelas assumidos e na gestão dos recursos afetos à unidade orgânica, e «Competências» de liderança, de visão estratégica e de gestão demonstradas.

1.3.3 - SIADAP 3 - Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública⁵

A avaliação do desempenho dos trabalhadores é de carácter anual, e respeita ao desempenho do ano civil anterior.

⁵ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

Parâmetros de avaliação

A avaliação do desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os seguintes parâmetros:

«Resultados» obtidos na prossecução de objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica;

«Competências» que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

A avaliação dos resultados atingidos:

Objetivos

Tendo presente a medição do grau de cumprimento de cada objetivo, de acordo com os respetivos indicadores previamente estabelecidos, a avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo é expressa em três níveis:

«Objetivo superado», a que corresponde uma pontuação de 5;

«Objetivo atingido», a que corresponde uma pontuação de 3;

«Objetivo não atingido», a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro «Resultados» é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos.

Embora com desempenho efetivo, sempre que se verifique a impossibilidade de prosseguir alguns objetivos previamente fixados, devido a condicionantes estranhas ao controlo dos intervenientes, e não tenha sido possível renegociar novos objetivos, a avaliação deve decorrer relativamente a outros objetivos que não tenham sido prejudicados por aquelas condicionantes.

A avaliação dos resultados obtidos em objetivos de responsabilidade partilhada, em regra, é idêntica para todos os trabalhadores neles envolvidos, podendo, mediante opção fundamentada do avaliador, ser feita avaliação diferenciada consoante o contributo de cada trabalhador.

Competências

O parâmetro relativo a «Competências» assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador em número não inferior a cinco.

Cada competência é valorada através de uma escala de três níveis nos seguintes termos:

«Competência demonstrada a um nível elevado», a que corresponde uma pontuação de 5;

«Competência demonstrada», a que corresponde uma pontuação de 3;

«Competência não demonstrada ou inexistente», a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir no parâmetro «Competências» é a média aritmética das pontuações atribuídas.

Para a fixação da classificação final, são atribuídas ao parâmetro «Resultados» uma ponderação mínima de 75 % e ao parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 25 %. A classificação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. As pontuações finais dos parâmetros e a avaliação final são expressas até às centésimas e, quando possível, milésimas.

Efeitos da avaliação ⁶

A avaliação do desempenho individual tem os seguintes efeitos:

A identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devam ser desenvolvidas, o diagnóstico de necessidades de formação, a identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria, a melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados, a alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho.

O reconhecimento de Desempenho excelente em três anos consecutivos confere ao trabalhador, alternativamente, o direito a período sabático com a duração máxima de três meses para realização de estudo sobre temática a acordar com o respetivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objeto de publicitação, estágio em organismo de Administração Pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar

⁶ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

relatório do mesmo ao dirigente máximo, estágio em outro serviço público, organização não-governamental ou entidade empresarial com atividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço, frequência de ações de formação adequada ao desenvolvimento de competências profissionais.

O período sabático, os estágios e as ações de formação consideram-se, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo. O reconhecimento de Desempenho excelente em três anos consecutivos confere ainda ao trabalhador, no ano seguinte, o direito a cinco dias de férias ou, por opção do trabalhador, à correspondente remuneração.

1.4 Os intervenientes no processo de avaliação

São intervenientes no processo de avaliação do desempenho, o avaliador, o avaliado, o conselho coordenador da avaliação, a comissão paritária e o dirigente máximo do serviço.

A ausência ou impedimento de avaliador direto não constitui fundamento para a falta de avaliação.

1.4.1 O Avaliador ⁷

O avaliador é o superior hierárquico imediato ou, na sua ausência ou impedimento, o superior hierárquico de nível seguinte.

Cabe ao avaliador negociar os objetivos do avaliado, de acordo com os objetivos e resultados fixados para a sua unidade orgânica ou em execução das respetivas competências, e fixar os indicadores de medida do desempenho, nomeadamente os critérios de superação de objetivos, no quadro das orientações gerais fixadas pelo CCA. Cabe igualmente ao avaliador, rever regularmente com o avaliado, os objetivos anuais negociados, ajustá-los se necessário, e reportar ao avaliado a evolução do seu desempenho e possibilidades de melhoria.

É da sua competência avaliar anualmente os trabalhadores diretamente subordinados, assegurando a correta aplicação dos princípios integrantes da avaliação e nesse pressuposto, ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respetivas

⁷ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

necessidades de desenvolvimento. Cabe ao avaliador fundamentar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado, nos efeitos previstos na lei.

1.4.2 O Avaliado

O avaliado tem direito a que lhe sejam garantidos os meios e condições necessários ao seu desempenho em harmonia com os objetivos e resultados que tenha contratualizado, e consequentemente à avaliação do seu desempenho.

Constituem deveres do avaliado, proceder à respetiva autoavaliação como garantia de envolvimento ativo e responsabilização no processo avaliativo e negociar com o avaliador na fixação dos objetivos e das competências que constituem os parâmetros de avaliação e respetivos indicadores de medida.

Legalmente é garantido aos avaliados o conhecimento dos objetivos, fundamentos, conteúdo e funcionamento do sistema de avaliação, e garantido o direito de reclamação, de recurso e de impugnação jurisdicional.

1.4.3 Conselho coordenador da avaliação

Junto do dirigente máximo de cada serviço funciona um conselho coordenador da avaliação, ao qual compete estabelecer diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do SIADAP 2 e do SIADAP 3, tendo em consideração os documentos que integram o ciclo de gestão respetivos.

Compete ao CCA, estabelecer orientações gerais em matéria de fixação de objetivos, de escolha de competências e de indicadores de medida, em especial os relativos à caracterização da situação de superação de objetivos, e estabelecer o número de objetivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho, podendo fazê-lo para todos os trabalhadores do serviço ou, quando se justifique, por unidade orgânica ou por carreira.⁸

^{8 8} Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

É igualmente da competência do CCA, garantir o rigor e a diferenciação de desempenhos do SIADAP 2 e do SIADAP 3, cabendo-lhe validar as avaliações de Desempenho relevante e Desempenho inadequado bem como proceder ao reconhecimento do Desempenho excelente, e emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados.

É presidido pelo dirigente máximo do serviço e integra, para além do responsável pela gestão de recursos humanos, três a cinco dirigentes por aquele designados. Nos serviços em que, pela sua natureza ou condicionantes de estrutura orgânica, não for possível a constituição do conselho coordenador da avaliação, podem as suas competências legais ser confiadas a uma comissão de avaliação a constituir por despacho do dirigente máximo do serviço, composta por trabalhadores com responsabilidade funcional adequada.

1.4.4 Comissão paritária

Junto do dirigente máximo de cada serviço funciona uma comissão paritária com competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação.

A comissão paritária é composta por quatro vogais, sendo dois representantes da Administração, designados pelo dirigente máximo do serviço, sendo um membro do conselho coordenador da avaliação, e dois representantes dos trabalhadores por estes eleitos.

Nos serviços de grande dimensão podem ser constituídas várias comissões paritárias, em que os representantes da Administração são designados de entre os membros das secções autónomas e os representantes dos trabalhadores eleitos pelos universos de trabalhadores que correspondam à competência daquelas secções autónomas.

Os vogais representantes da Administração são designados em número de quatro, pelo período de dois anos, sendo dois efetivos, um dos quais orienta os trabalhos da comissão, e dois suplentes. Os vogais representantes dos trabalhadores são eleitos, pelo período de dois anos, em número de seis, sendo dois efetivos e quatro suplentes, através de escrutínio secreto pelos trabalhadores que constituem o universo de trabalhadores de todo o serviço ou de parte dele.

O processo de eleição dos vogais representantes dos trabalhadores deve decorrer em Dezembro e é organizado nos termos de despacho do dirigente máximo do serviço que é

publicitado na página eletrónica do serviço, do qual devem constar, entre outros, os seguintes pontos:

- a) Data limite para indicação, pelos trabalhadores, dos membros da mesa ou mesas de voto, referindo expressamente que, na ausência dessa indicação, os mesmos são designados pelo dirigente competente até quarenta e oito horas antes da realização do ato eleitoral;
- b) Número de elementos da mesa ou mesas de voto, o qual não deve ser superior a cinco por cada mesa, incluindo os membros suplentes;
- c) Data do ato eleitoral;
- d) Período e local do funcionamento das mesas de voto;
- e) Data limite da comunicação dos resultados ao dirigente respetivo;
- f) Dispensa dos membros das mesas do exercício dos seus deveres funcionais no dia em que tem lugar a eleição, sendo igualmente concedidas facilidades aos restantes trabalhadores pelo período estritamente indispensável para o exercício do direito de voto.

A não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição da comissão paritária sem, contudo, obstar ao prosseguimento do processo de avaliação, entendendo-se como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação por esse órgão.

Os vogais efetivos são substituídos pelos vogais suplentes quando tenham de interromper o respetivo mandato ou sempre que a comissão seja chamada a pronunciar-se sobre processos em que aqueles tenham participado como avaliados ou avaliadores.

Quando se verificar a interrupção do mandato de pelo menos metade do número de vogais efetivos e suplentes, representantes da Administração, por um lado, ou eleitos em representação dos avaliados, por outro, os procedimentos podem ser repetidos, se necessário, por uma única vez e num prazo de cinco dias.

Nos casos do número anterior, os vogais designados ou eleitos para preenchimento das vagas completam o mandato daqueles que substituem, passando a integrar a comissão até ao termo do período de funcionamento desta.

1.4.5 O dirigente máximo do serviço

Compete ao dirigente máximo do serviço:

- a) Garantir a adequação do sistema de avaliação do desempenho às realidades específicas do serviço;

- b) Coordenar e controlar o processo de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos na presente lei;
- c) Fixar níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação, nos termos da presente lei;
- d) Assegurar o cumprimento no serviço das regras estabelecidas na presente lei em matéria de percentagens de diferenciação de desempenhos;
- e) Homologar as avaliações anuais;
- f) Decidir das reclamações dos avaliados;
- g) Assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades do serviço;
- h) Exercer as demais competências que lhe são cometidas pela presente lei.

Quando o dirigente máximo não homologar as avaliações atribuídas pelos avaliadores ou pelo conselho coordenador da avaliação, no caso previsto no n.º 5 do artigo 69.º, atribui nova menção qualitativa e respetiva quantificação, com a respetiva fundamentação.

As competências previstas podem ser delegadas nos demais dirigentes superiores do serviço.

1.5 Fases do Processo de Avaliação ⁹

O processo de avaliação dos trabalhadores compreende as seguintes fases: o planeamento do processo de avaliação e definição de objetivos e resultados a atingir, a realização da autoavaliação e da avaliação, a harmonização das propostas de avaliação, a reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objetivos e respetivos indicadores e fixação das competências, a validação de avaliações e reconhecimento de Desempenhos excelentes, a apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária, a homologação, a reclamação e outras impugnações, e a monitorização e revisão dos objetivos.

⁹ Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

1.6 Autoavaliação e avaliação

A autoavaliação tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional, é obrigatória e concretiza-se através de preenchimento de ficha própria, a analisar pelo avaliador, se possível conjuntamente com o avaliado, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não constituindo componente vinculativa da avaliação de desempenho.

A avaliação é efetuada pelo avaliador nos termos da lei, das orientações transmitidas pelo conselho coordenador da avaliação e em função dos parâmetros e respetivos indicadores de desempenho e é presente àquele conselho para efeitos de harmonização de propostas de atribuição de menções de Desempenho relevante ou Desempenho inadequado ou de reconhecimento de Desempenho excelente.

A autoavaliação e a avaliação devem, em regra, decorrer na 1.^a quinzena de Janeiro, sendo solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

Reunião de avaliação¹⁰

Durante o mês de Fevereiro, realizam-se as reuniões dos avaliadores com cada um dos respetivos avaliados, tendo como objetivo dar conhecimento da avaliação.

No decurso da reunião, avaliador e avaliado devem analisar conjuntamente o perfil de evolução do trabalhador, e identificar as suas expectativas de desenvolvimento.

Em articulação com o plano de atividades aprovado para o novo ciclo de gestão e considerando os objetivos fixados para a respetiva unidade orgânica, no decurso da reunião são contratualizados os parâmetros de avaliação.

A reunião de avaliação é marcada pelo avaliador ou requerida pelo avaliado. No caso de não ser marcada reunião, o avaliado pode requerer ao membro do Governo competente que estabeleça as orientações necessárias ao atempado cumprimento do disposto na lei.

^{10 10} Lei 66-B /2007 de 28 de dezembro de 2007; Dec. Regulamentar 18/2009 de 4 de setembro de 2009

2. Discussão dos resultados

Com a Lei n.º 10/2004, substituída pela Lei n.º 66-B/2007, e atualizada pelo Decreto Regulamentar n.º 18/2009, a intenção do legislador na criação do sistema SIADAP foi a de colmatar a fragilidade do antigo sistema de avaliação, anterior a 2004, e prende-se com a necessidade de avaliar a qualidade dos organismos da AP, promovendo a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados, fomentando uma cultura de exigência, de promoção da motivação e do reconhecimento do mérito, bem como estimular a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e trabalhadores.

Como se pode verificar no estudo realizado e apresentado no capítulo 2 deste trabalho, na autarquia objeto de análise, muito ainda há por cumprir. Nas entrevistas realizadas, tanto avaliadores como avaliados reportam procedimentos que estão muito aquém das expectativas do legislador, a avaliação entre as metas esperadas e as obtidas é muito acentuada o que revela a necessidade de disciplinar muitos dos procedimentos até aqui seguidos e que com muita facilidade comprometem todo o processo de avaliação.

Uma das diretivas do legislador contempla o fortalecimento das competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços, ora quanto a esta matéria, os avaliados sentem que o seu desempenho é feito por pessoas que, para além da posição hierárquica que ocupam, não reúnem condições de liderança e de gestão que potenciem a sua correta ou rigorosa avaliação, muitos são perentórios em afirmar que a avaliação dos seus objetivos ou das competências comportamentais dependem da boa vontade da chefia. De igual modo fica comprometida a orientação do legislador para a promoção da comunicação entre chefias e respetivos colaboradores, como instrumentos essenciais no processo de avaliação do desempenho.

Quando se fala da entrevista anual entre o avaliador e avaliado, e a entrevista de avaliação, denota-se uma falha ainda maior, quando os avaliados afirmam que não existe por parte das chefias abertura para a negociação em relação ao estabelecimento dos objetivos, muitos nunca lhes foi dada a possibilidade de reformular os objetivos propostos e definidos pelos dirigentes que, em muitos casos não têm noção do trabalho que cada um dos colaboradores desenvolve. Mais uma vez, a orientação do legislador não é tida em consideração, já que a lei é clara no que respeita à avaliação, responsabilização e reconhecimento do mérito dos dirigentes e trabalhadores em função da produtividade e

resultados obtidos, ao nível da concretização de objetivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstradas.

A legislação é igualmente explícita no que se refere à reunião entre avaliador e avaliado, no que respeita à análise conjunta do perfil de evolução do trabalhador, e da identificação as suas expectativas de desenvolvimento, tendo em conta a articulação com o plano de atividades aprovado para o novo ciclo de gestão e a ponderação dos objetivos fixados para a respetiva unidade orgânica, contratualizados nos parâmetros de avaliação dos colaboradores.

Quanto aos intervenientes no processo, o sentimento de despendimento entre os vários atores é manifesto, não se identifica por parte dos avaliados a intenção ou o reconhecimento da estrutura definida no processo de avaliação, denota-se sim, a falta de informação quanto à função representada por estas entidades no processo de avaliação do desempenho. De igual modo os avaliadores, remetem a responsabilidade de falhas no processo para o CCA, nomeadamente quanto à atribuição das quotas, já que compete ao CCA estabelecer as orientações gerais em matéria de fixação de objetivos, de escolha de competências e de indicadores de medida, aos critérios de superação de objetivos, e ao estabelecimento do número de objetivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho. Esta postura demonstrada tanto por avaliadores quanto por avaliados, é mais um fator de destabilização que compromete o processo de avaliação.

Com a introdução da Lei n.º 66-B/2007 e Decreto Regulamentar n.º 18/2009, estabelecem-se os subsistemas de avaliação designados por, SIADAP 1, 2 e 3. Na organização estudada, verifica-se que a ligação entre os três níveis do SIADAP é inexistente. A título de exemplo, apenas 56 % dos avaliados obtiveram classificação no Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes, SIADAP 2, e no que respeita ao SIADAP 1, o subsistema de Avaliação dos serviços da Administração Pública, não foram atribuídos objetivos a este Município, para o ano de 2010, nem nos anos anteriores. Esta situação contraria a intenção do legislador nesta matéria quando confere ao CCA o estabelecimento de diretrizes para uma aplicação objetiva e harmónica do SIADAP 2 e do SIADAP 3, tendo em consideração os documentos que integram o ciclo de gestão respetivos.

Capítulo 2 - Enquadramento Metodológico

2.1. Caracterização da Organização

Na organização aqui caracterizada, uma autarquia, a estrutura etária está envelhecida. A média de idades em 2010 foi de 46 anos, o que representa um aumento face a 2008, no qual a média era de 43 anos. Uma das causas tem que ver com a extrema dificuldade de rejuvenescimento dos quadros, fruto das fortes restrições à admissão de novos trabalhadores na Administração Pública. Por outro lado, acresce a alteração do estatuto da aposentação no sentido convergente com o regime geral da segurança social de que resultou uma inibição dos pedidos de passagem à aposentação, com fortes penalizações legais.

Quadro 1: Pirâmide etária global, com média



Quadro 2: Distribuição de género por tipo de carreira

	Feminino	Masculino
Total	745	776
Técnico Superior	252	119
Assistente Técnico	333	131
Assistente Operacional	62	400
Dirigentes	41	43
Outros	57	83

Relativamente à distribuição por carreiras entre género, existe um equilíbrio a nível do número de colaboradores do género feminino e masculino. Já a nível de carreiras, existe uma clara preponderância de um género face a outro em determinadas carreiras. De referir sobretudo as carreiras de assistente operacional em que o sexo masculino é predominante. De igual forma, na carreira de assistente técnico e técnico superior, o sexo feminino é preponderante.

Quadro 3: Distribuição de colaboradores por carreira profissional

Total	1496
Técnico Superior	384
Assistente Técnico	467
Assistente Operacional	458
Dirigentes	83
Outros	104

Existe na estrutura de carreiras da autarquia uma forte predominância de três carreiras profissionais que conjuntamente representam 86% do universo de colaboradores.

As três principais carreiras são: Assistente Operacional, Assistente Técnico e Técnico Superior, que representam 30%, 31% e 25%, respetivamente.

A categoria «Outros» que representa 7% deste universo, é constituída pelas carreiras de Polícia Municipal e Fiscal Municipal, com 56 e 37 colaboradores, respetivamente. As carreiras de Informática também fazem parte do grupo de «Outros», com 11 colaboradores.

Quadro 4: Representatividade dos vínculos laborais

Total	1496
Contrato de trabalho em funções públicas por Tempo Indeterminado	1346
Outros	150

Relativamente à forma de vinculação, 90% dos colaboradores, estão vinculados por contrato de trabalho em funções públicas, esta de resto a forma de vinculação largamente maioritária na administração pública.

Refira-se que exercem funções dirigentes em regime de comissão de serviço, um total de 5,5% dos trabalhadores, sendo que 3% exercem funções em regime de mobilidade interna e 1% em cedência de interesse público.

Nesta organização apenas 150 funcionários têm um vínculo laboral não definido, tendo a maioria dos funcionários, 1346, celebrado contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado.

Quanto ao processo de Avaliação do Desempenho, SIADAP, ano de 2010:

Quadro 5: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 3, 2010

SIADAP 3_2010		
Com classificação SAD	1266	96,1%
Sem avaliação SAD	52	3,9%
Total de avaliados	1318	100,0%

Dos 1318 avaliados, 96,1 % foram classificados em Subsistema de Avaliação do Desempenho dos trabalhadores, SIADAP 3.

3,9 % Não obtiveram avaliação em Subsistema de Avaliação do Desempenho, SIADAP 3, caso dos colaboradores com nomeações em cargos para gabinetes de apoio aos eleitos autárquicos, de ausências por doença superiores a 6 meses, de licenças sem vencimento, de aposentados e de falecidos.

Quadro 6: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 3, 2010

Classificações SIADAP 3_2010		
Excelentes	59	4,5%
Relevantes	253	19,2%
Adequados	951	72,2%
Inadequados	3	0,2%
Sem classificação	52	3,9%
Total	1318	100,0%

Do total de avaliados, a grande maioria 72,2 % obtiveram classificação de «adequado», seguem-se as classificações de «relevante» com 19,2 %, 4,5 % obtêm a classificação de «excelente» e apenas 0,2 % adquirem a classificação de «inadequado».

Quadro 7: Resultados da Avaliação do Desempenho, SIADAP 2, 2010

SIADAP 2_2010		
Com classificação SAD	43	56,6%
Sem avaliação SAD	33	43,4%
Total de avaliados	76	100,0%

Apenas 56 % dos avaliados obtiveram classificação no Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes, SIADAP 2. Sem avaliação em SAD temos 43,4%, o que espelha uma situação irregular dado não ter sido aplicado o Subsistema de Avaliação. Estão incluídos destes casos, os de comissão de serviço em que é invocado o interesse público onde é considerada a última avaliação.

No que respeita ao **SIADAP 1**, não foram atribuídos objetivos a este Município, para o ano de 2010.

2.2. Estudo empírico

Neste capítulo são apresentadas as opções metodológicas relativas ao estudo empírico desenvolvido, aos instrumentos utilizados e às escolhas feitas para o tratamento de dados. A análise dos resultados reporta-se a entrevistas realizadas aos vários intervenientes no processo, avaliadores e avaliados, no caso, diretores de departamento, chefias de grau intermédio, assistentes técnicos e assistentes operacionais.

Tendo como ponto de partida uma análise qualitativa, as questões formuladas nas entrevistas visaram espelhar a realidade do processo de Avaliação do Desempenho, SIADAP, aplicado numa autarquia, para avaliadores e avaliados, tendo em conta a criação do sistema de avaliação pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, e as alterações que têm vindo a ser introduzidas, nomeadamente pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, e mais recentemente pelo Decreto-Regulamentar n.º 18/2009, de 4 de Setembro, que inclui o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho, que compreende o Subsistema de Avaliação do Desempenho das Unidades Orgânicas dos Municípios, SIADAP 1, em que a avaliação daquelas unidades orgânicas se realiza com base em objetivos de eficácia, eficiência e de qualidade, a qual deverá ter uma expressão qualitativa.

O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, SIADAP 2, que se desdobra em dois processos distintos de avaliação com relevância para a administração autárquica, a avaliação dos dirigentes superiores do 1.º grau, que assenta nas cartas de missão, e avaliação dos dirigentes intermédios, que se centra nos resultados obtidos pela respetiva unidade orgânica e nas competências demonstradas no seu desempenho.

E, finalmente o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores, SIADAP 3, que introduz uma variável no processo de avaliação do desempenho, designada por avaliação das competências comportamentais dos trabalhadores.

2.3 Entrevistas

A formulação das entrevistas e a análise de conteúdo foi delineada com os comentários pertinentes para uma adequada compreensão das opiniões dos auscultados, distribuídos pelas categorias de técnico superior; assistente técnico; assistente operacional; chefia de grau intermédio (chefe de divisão) e diretor de departamento.

O processo foi iniciado com uma entrevista piloto, dada a necessidade de efetuar o levantamento dos constrangimentos sentidos no processo de avaliação, por parte dos avaliados e dos avaliadores. Foi solicitada autorização para gravar a entrevista com a finalidade da recolha de informação necessária ao desenvolvimento da dissertação. Garantiu-se que após a análise e exposição dos dados relativos à entrevista, a gravação autorizada seria eliminada.

As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados, com uma data e hora previamente acordadas. Quanto à duração não se fixou um tempo limite para não inviabilizar o ensejo de cada entrevistado expressar as suas opiniões e comentários. Os entrevistados não tiveram conhecimento prévio do guião da entrevista.

Foi efetuada uma análise das respostas de avaliadores e avaliados identificados como: avaliadores, E1, E2, E3 e E4. e avaliados, E5, E6,E7,E8,E9, E10, E11, E12 (Apêndice 1).

O conteúdo das entrevistas no caso dos avaliados teve por base questões que se prendem com o conhecimento do processo de avaliação; em que medida os avaliados sentem que a avaliação espelha a sua capacidade e competência enquanto funcionário; a sua participação no processo de fixação dos seus objetivos; a razão da avaliação por objetivos ou por competências; a sua avaliação no decurso da boa vontade do avaliador e a análise das condições do avaliador no seu processo de avaliação.

No caso dos avaliadores, encarou-se a necessidade de apurar o conhecimento detido do processo de avaliação; a sua concordância no processo de atribuição de quotas; que critérios são tidos em conta aquando do estabelecimento dos objetivos aos subordinados; o processo utilizado para recolha dos dados para a avaliação dos trabalhadores; o que deve ser premiado: a eficiência, a eficácia, a orientação para os resultados, ou as competências comportamentais, e por fim, o que consideram ser difícil no processo de avaliação.

2.3.1 Dos avaliados

Da análise dos resultados, no caso dos avaliados, apurou-se que a maioria dos entrevistados considera o processo de avaliação, uma ferramenta necessária mas que não resulta em pleno e que impede a valorização dos funcionários de acordo com a filosofia adjacente ao próprio sistema. Foi igualmente apurado que, na opinião dos entrevistados, se trata de um processo com uma enorme carga burocrática que não valoriza o mérito e desse modo a reformulação legal do sistema em pouco difere do implementado em 2004:

‘É um sistema com boas intenções, mas que na prática não resulta, está condicionado e impede a valorização dos trabalhadores’ (E6); ‘Da forma como está atualmente é o meio legal que o Governo dispôs para condicionar as progressões nas carreiras da função pública.’ (E12); ‘Independentemente de se trabalhar muito ou pouco, ou mesmo não trabalhar, ser interessado ou não, a avaliação é feita da mesma forma’ (E10).

Quanto ao reconhecimento sentido das suas capacidades e competências enquanto funcionários, os entrevistados foram unânimes em responder que não existiu qualquer alteração no processo, continua a persistir a ideia de que são os funcionários mais influentes junto dos avaliadores, que são premiados. Também a falta de ligação dos três níveis do SIADAP, e a falta de comunicação entre avaliadores e avaliados, pesa na apreciação dos entrevistados:

‘As avaliações nunca espelharam o trabalho que desenvolvo, sempre me senti injustiçado’ (E10); ‘Depende sempre dos objetivos que me forem destinados, até há data têm sido justas, mas é difícil que mostrem a minha capacidade enquanto funcionário’ (E12); ‘Tem a ver com as chefias, com os colegas mais influentes, com as quotas, infelizmente não é um processo limpo’ (E9); ‘O facto de não existir ligação dos três níveis do SIADAP, faz com que se criem objetivos ao nível do SIADAP3I, quando ainda não se conhecem os do SIADAP 2 e 1, é um contrassenso’ (E6).

No tocante à participação dos avaliados na fixação dos objetivos, a grande maioria diz nunca ter participado, os objetivos são fixados pelos avaliadores e em muito poucos casos existe abertura para a sua reformulação. No entanto, existem exceções, como nos casos em que, ou por desconhecimento do trabalho desenvolvido pelo funcionário, ou por abertura no processo de negociação por parte do avaliador, são os avaliados que definem e propõem a

fixação dos seus objetivos, sendo que este processo constitui uma mais-valia para os intervenientes:

‘Quem fixou os meus objetivos não tinha nenhuma noção do trabalho que desenvolvo’; (E10) *‘Os objetivos muitas vezes não são atribuídos pelos dirigentes, são os trabalhadores que os definem, porque muitas vezes os dirigentes não têm noção do trabalho desenvolvido pelas pessoas’* (E6); *‘Nunca negocieei, mas já contestei um objetivo que não era quantificável’* (E7); *‘Nunca me deram essa hipótese, sempre me foram impostos’* (E12).

Os avaliados, quando inquiridos acerca da avaliação por objetivos ou por competências, respondem de maneira díspar e consoante o trabalho que desenvolvem na organização, ou seja, quem efetua tarefas rotineiras prefere ser avaliado por competências comportamentais em detrimento dos objetivos, quanto aos outros cujo trabalho é diversificado e que desempenham tarefas passível de serem mesuradas, preferem ser avaliados por objetivos. Houve igualmente quem defendesse a necessidade de ser avaliado de acordo com as duas métricas, relevando o fato de as duas serem de igual importância:

‘No meu caso, e porque o trabalho que desenvolvo não é quantificável, a avaliação por competências é mais justa’ (E7); *‘Para mim é mais «excitante» por objetivos, posso medir o que faço’* (E10); *‘Ambas são injustas, uma vez que existem quotas para as pontuações mais elevadas, mas do mal o menor, considero a avaliação por competências mais justa’* (E12); *‘Tudo é importante, no que respeita à avaliação do desempenho é claramente mais importante os objetivos, são objetivos como o nome indica, quando às competências é mais subjetivo até na questão de defesa do avaliado’* (E5).

No que respeita à sua avaliação depender da boa vontade do avaliador e a análise das condições do avaliador no seu processo de avaliação, houve unanimidade em considerar que na maioria dos casos, os avaliadores não têm sensibilidade e formação para participarem no processo de avaliação do desempenho. Salientam que na Administração Local, as atribuições do avaliador são entregues às chefias de topo, que nem sempre são escolhidas por mérito ou por formação inerente ao cargo que ocupam, o que pode prejudicar o processo de avaliação, e frequentemente leva a questionar a pertinência da avaliação.

‘Sim, sem dúvida, se agradar ao meu chefe tenho melhor nota, se ele não gostar tenho nota mais baixa’ (E11); *‘Enquanto não houver uma boa comunicação, as avaliações dos trabalhadores vão ser sempre feitas de acordo com a boa vontade dos dirigentes’* (E6); *‘Não quero acreditar nisso, tem que haver isenção por parte do chefe que nos avalia’* (E8);

‘Claramente que sim! Tanto para uma excelente nota como para uma má nota. Já tive um chefe que me deu uma nota má porque fui «incómodo» ‘ (E5).

2.3.2 Dos avaliadores

Nas entrevistas realizadas aos avaliadores e no que respeita ao conhecimento do processo de avaliação do desempenho, os entrevistados foram unânimes em considerar o SIADAP como um processo muito importante, que permite mensurar e distinguir o desempenho dos funcionários com vista a uma otimização de resultados e uma maior produtividade, e igualmente uma forma de controlo com vista à obtenção de resultados por parte dos funcionários, e a sua conseqüente progressão na carreira. Encaram o sistema de avaliação como um elo importante no que respeita à motivação, dado existir um reconhecimento do trabalho desenvolvido e apresentado de uma forma construtiva. No entanto, alguns consideram ser um motivo de discórdia, já que está implícita uma mudança cultural, o SIADAP não é uniforme em todos os organismos públicos, e mesmo dentro do mesmo organismo não é aplicado uniformemente por todos os dirigentes.

É relevado igualmente o facto de existir uma enorme carga burocrática, o que condiciona todo o processo, de igual modo uma má comunicação interna potencia a falta de clareza no processo de avaliação, já que favorece uma simplicidade muito acentuada. De igual modo, a não interligação dos três níveis de SIADAP, é um fator de insatisfação no momento da avaliação de cada funcionário, já que é evidente e importante para os trabalhadores conhecerem as opções estratégicas da organização:

‘A avaliação é um processo importantíssimo no trabalho. Também no que respeita à motivação, porque se existe o reconhecimento do meu trabalho de forma construtiva, é fundamental’ (E1); ‘É uma ferramenta necessária, e é importante rever e analisar onde poderia ser melhorado de forma a ser um processo mais justo de avaliação dos trabalhadores’ (E3); ‘A avaliação do desempenho é também um motivo de discórdia, porque está a implicar uma mudança cultural. É o modo de termos os processos mais controlados’ (E2); ‘O SIADAP pode ser interpretado como um instrumento de reforma da administração pública, desde que, aplicado de acordo com o propósito para o qual foi criado’ (E4).

Respondendo à questão relativa ao processo de atribuição de quotas, alguns defendem que o processo em si nasceu da necessidade de contenção orçamental, sendo muito claro à luz da lei que, o avaliador fundamenta as notas de mérito e excelência e as negativas, e o CCA valida ou não, ou seja, as quotas são a restrição para que todos não sejam muito bons, e a progressão na carreira faz-se de forma lenta, justificando a necessária contenção orçamental. Outros resguardam a necessidade da atribuição de quotas como um processo necessário, sendo a forma que o avaliador tem atingir a isenção e a imparcialidade e estabelecer alguma coerência nas avaliações, nem todos são muito bons. Todos consideram que o processo de atribuição de quotas constituiu a grande mudança no SIADAP, trata-se de uma questão cultural na medida em que gera conflito tanto para os avaliadores, aquando da discussão de atribuição de quotas às várias unidades orgânicas, quanto para os avaliados no momento da sua avaliação:

‘O processo de atribuição de quotas faz sentido se conseguíssemos ser isentos, imparciais e resistentes às pressões’ (E1); ‘A não existirem quotas, as avaliações teriam que ser mais rigorosas e bem justificadas que o são no momento’ (E3); ‘O processo de atribuição de quotas nasceu da necessidade de contenção orçamental. A grande mudança no processo SIADAP foram as quotas, e são elas que geram processos de insatisfação’ (E2); A transparência do sistema. Não aceito que o mérito das pessoas seja decidido em “jogo de sorte ou azar’ (E4).

Quando questionados acerca do que é tido em conta na formulação dos objetivos aos funcionários, de forma unanime os avaliadores consideram que, para além da evidente quantificação os objetivos propostos, há que provar evidências, têm igualmente em conta a forma como as suas competências comportamentais têm reflexo no seu desempenho. Quanto ao que deve ser premiado no momento da avaliação, são consensuais em afirmar que tanto as competências comportamentais, quanto a validação positiva dos objetivos, são fundamentais no processo de avaliação, embora considerem que em relação às competências comportamentais existe o fator de subjetividade, no entanto, também na formulação dos objetivos, se não houver rigor, ocorre a confusão entre tarefas e objetivos, que pode causar falta de objetividade na avaliação:

‘No processo atual todos os itens são avaliados. As competências comportamentais deveriam ter mais peso, embora em termos teóricos acresça o fator de subjetividade’ (E2); ‘Há que ter em conta a missão da unidade orgânica e a visão definida’ (E4); ‘Há 3 coisas

fundamentais, que não podem caminhar umas sem as outras, são as competências a nível comportamental, a qualidade e a eficiência (E3); *tem que haver um critério de quantidade e outro de qualidade, e as chefias não têm que ter medo de assumir objetivos qualitativos e que por isso mesmo são subjetivos, e que se cruzam com as competências* (E1).

Questionados sobre o que consideram ser difícil no processo de avaliação, são perentórios em afirmar que, o processo é demasiado burocratizado, p.e. no tocante à definição de objetivos, a mesma deveria ser simplificada, já que assume grande peso o facto de ser obrigatório a formulação do objetivo em si, de seguida há que identificar unidades de medida, e por fim definir os critérios de superação, ou seja, a meta a partir da qual se considera um desempenho excecional, mantendo a objetividade do processo, e tudo isto se repete anualmente. Falam igualmente da morosidade do processo, que exige por parte do avaliador um enorme dispêndio de tempo, tanto na utilização da plataforma eletrónica afeta ao sistema, quanto na avaliação individual aos colaboradores, processos estes que podem causar alguma «leveza» no resultado final de avaliação. Por fim, a falta de acompanhamento e de formação aos avaliadores, muitos não sabem como contornar os constrangimentos, ou não têm recursos suficientes, ou até mesmo competência para o fazer:

‘A descredibilização do processo no seio das organizações é o mais difícil de gerir’ (E4); *‘A burocratização! é tudo demasiado moroso. O processo apela à participação de todos, mas na prática exige apenas trabalho por parte do avaliador. Outra questão é a fixação de objetivos, como é que arranjo objetivos diferentes todos os anos’* (E1); *‘A parte da definição dos objetivos deveria ser simplificada’* (E2); *‘É também difícil gerir as questões de conflito com os subordinados que não entendem ou não querem entender o processo de avaliação, quando não conseguimos provar através da análise dos comportamentos que determinada pessoa não merece uma boa classificação’* (E3); *‘É necessário existir uma efetiva ajuda aos avaliadores, muitos não sabem como contornar os constrangimentos’* (E1).

2.4 Análise dos resultados

No estudo elaborado procurou-se identificar os benefícios e os constrangimentos sentidos por avaliadores e avaliados. Da análise dos dados, identificou-se a importância do SIADAP no trabalho e conseqüente desempenho dos intervenientes numa organização pública, mas ficou igualmente assinalada a necessidade de se proceder a alterações de ordem estrutural, por forma a consolidar todo o processo.

Desde a primeira aplicação da avaliação de desempenho nas organizações, há cerca de cem anos que a robustez dos sistemas de avaliação enquanto ferramentas para gerir pessoas nas organizações continua por estabelecer, podendo mesmo questionar-se a sua pertinência enquanto tal (Caetano, 2008, p.8).¹¹

Também o problema da falta de formação por parte dos avaliadores é notório em todas as respostas obtidas, tanto dos avaliadores quanto dos avaliados. Se por um lado, a grande maioria dos avaliadores detém formação e competência para o ser, outros há que não têm e que pode levar-nos a levantar questões relacionadas com o perfil de liderança, no levantamento realizado alguns colaboradores mencionam a necessidade de que a chefia, avaliador, deverá ter a capacidade de liderar.

Pode considerar-se igualmente, que existe uma tendência por parte dos avaliadores para inflacionar as avaliações do desempenho no SIADAP, quer na avaliação das competências, quer na avaliação global dos seus colaboradores, dando lugar a uma intenção deliberada dos avaliadores em aumentarem as suas avaliações.

Os resultados sugerem ainda que, o processo de avaliação do desempenho encerra em si um processo negocial em muitos casos de difícil solução, talvez ultrapassável pela sensibilização dos avaliadores sobre o que é o SIADAP, já que é fundamental explicar do que trata este processo, e mitigar o seu desconhecimento em relação ao mesmo. Outro fator imprescindível é o da formação dos avaliadores ao nível do Sistema de Avaliação do Desempenho.

¹¹ Caetano, A. (2008). *Avaliação de desempenho: O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber*. Lisboa: Livros Horizonte.

De igual modo, a falta de comunicação e de informação entre os vários intervenientes do processo, e a inexistência de feedback ao colaborador no momento da entrevista de avaliação, encerra em si um constrangimento que pode comprometer o processo de avaliação.

A componente relativa ao feedback sobre o desempenho é geralmente a mais crítica durante a entrevista e pode afetar a eficácia de todo o processo. (Caetano, 2008, p.68).¹²

¹² Caetano, A. (2008). *Avaliação de desempenho: O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber*. Lisboa: Livros Horizonte.

Conclusão

Recordando o objetivo geral determinado, através do qual se pretende conhecer e analisar as atitudes dos avaliados e dos avaliadores de uma autarquia em relação ao sistema de avaliação implementado, conclui-se que a opinião sobre o sistema na perspetiva destes atores, é a de que se trata de um processo com muito boas intenções, bem estruturado, mas que denota alguns pontos fracos e constrangimentos que não podem ser ignorados.

No estudo realizado, tanto avaliadores como avaliados reportam procedimentos que estão muito aquém das expectativas do SIADAP, a avaliação entre as metas esperadas e as obtidas é muito acentuada o que revela a necessidade de disciplinar muitos dos comportamentos até aqui seguidos e que com muita facilidade comprometem todo o processo de avaliação.

Procurou-se ainda identificar os benefícios e os constrangimentos sentidos por avaliadores e avaliados. Da análise dos dados, identificou-se a importância do SIADAP no trabalho e conseqüente desempenho dos intervenientes numa organização pública, ficou igualmente assinalada a necessidade de se proceder a alterações de ordem estrutural, por forma a consolidar todo o processo.

Como afirma Caetano, no processo de avaliação, para além dos eventuais enviesamentos cognitivos, desenvolvem-se múltiplos jogos políticos, em que os atores organizacionais podem procurar prosseguir interesses divergentes daqueles a que o sistema de avaliação se propõe. (Caetano, 2008, p.111)¹³

Os resultados sugerem ainda que, o processo de avaliação do desempenho encerra em si um processo negocial em muitos casos de difícil solução, talvez ultrapassável pela sensibilização dos avaliadores sobre o que é o SIADAP, já que é fundamental explicar do que trata este processo, e mitigar o seu desconhecimento em relação ao mesmo. Outro fator imprescindível é o da formação dos avaliadores ao nível do Sistema de Avaliação do Desempenho.

¹³ Caetano, A. (2008). *Avaliação de desempenho: O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber*. Lisboa: Livros Horizonte

É notório que o processo de avaliação serve para conhecer os desvios entre o que se espera e o que se obtém, de igual modo, a necessária transparência e rigor, atribuem ao processo de avaliação uma singularidade e complexidade acrescidas, afigurando-se como um importante instrumento para a regularização das problemáticas de desempenho e a melhoria da qualidade no trabalho dos trabalhadores, bem como na vida nas organizações. Chiavenato indica que, a avaliação do desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa em função das atividades que ela desempenha, das metas e resultados a serem alcançados e do seu potencial de desenvolvimento. É um processo que serve para estimar ou julgar o valor, a excelência e as qualidades de uma pessoa. (Chiavenato, 1999, p. 189)¹⁴

Outra questão a necessitar de desenvolvimento, é o fortalecimento das competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficiência e qualidade dos serviços, o que na perspectiva dos avaliados em relação aos avaliadores é a de que estes não reúnem as condições de liderança e de gestão que potenciem uma correta ou rigorosa avaliação dos colaboradores, contrariamente ao que a lei estabelece quanto à promoção da comunicação entre chefias e respetivos colaboradores, como instrumentos essenciais no processo de avaliação do desempenho.

Por último, a falta de comunicação e de interligação dos três subsistemas do SIADAP, a organização, os dirigentes e os trabalhadores, traduz-se em maus resultados e conseqüentemente prejudica todo o processo de avaliação do desempenho, nos seus princípios de coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas.

¹⁴ Chiavenato, Idalberto, (1999) – *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 10ª ed. Rio de Janeiro.

Bibliografia

Caetano, A. (2008). *Avaliação de desempenho: O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber*. Lisboa: Livros Horizonte.

Bogdan, Robert; Biklen, Sari Knopp (1994): *Características da investigação qualitativa. In Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

Chiavenato, Idalberto, (1999): *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus.

LEI nº 10/2004. “D.R. I Série”. 69 (2004-03-22) 1586-1589.

LEI nº 66-B/2007. “D.R. I Série”. 250 (2007-12-28) 9114-(21).

DECRETO REGULAMENTAR nº 18/2009. “D.R. I Série”. 172 (2009-09-04) 5935-5942.

Legislação

LEI n.º 10/2004. D.R. I-A Série. 69 (04-03-22). 1586-1589. Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

LEI nº 66-B/2007. “D.R. I Série”. 250 (2007-12-28) 9114-(21). Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, designado por SIADAP.

Decreto Regulamentar nº 18/2009. “D.R. I Série”. 172 (2009-09-04) 5935-5942. Estabelece a aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho, tal como preconizado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, nas especificidades orgânicas dos serviços das autarquias locais.

Apêndices

Entrevistas

Anexo I

LEI n.º 10/2004. D.R. I-A Série. 69 (04-03-22). 1586-1589. Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública

Anexo II

LEI nº 66-B/2007. “D.R. I Série”. 250 (2007-12-28) 9114-(21). Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, designado por SIADAP.

Anexo III

DECRETO REGULAMENTAR n.º 18/2009. “D.R. I Série”. 172 (2009-09-04) 5935-5942. Estabelece a aplicação dos subsistemas de avaliação do desempenho, tal como preconizado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, nas especificidades orgânicas dos serviços das autarquias locais.