

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA: O CASO DO INSTITUTO POLITÉCNICO DE PORTALEGRE

Orlando Serrano

*The illiterate of the 21st century will not be those who cannot read
and write but those who cannot learn, unlearn, and relearn⁸*

Alvin Toffler (1970)

Introdução

A tarefa de avaliar desempenhos constitui um aspecto central e uma função essencial da gestão de recursos humanos nas organizações de hoje. Ao avaliar o desempenho e contributo dos seus recursos humanos para o desenvolvimento e a consecução dos seus objectivos, a organização obtém informação que lhe permite tomar decisões. Se os desempenhos são inferiores aos esperados, dever-se-ão desenvolver acções correctivas; se o desempenho é satisfatório ou se excede as expectativas, dever-se-ão estimular, premiar e valorizar os seus actores.

No contexto organizacional a avaliação de desempenho é hoje obrigatória e necessária, assumindo uma importância capital na dinamização e promoção da melhoria do desempenho das pessoas e consequentemente do sucesso das organizações.

A problemática da avaliação de desempenho dos trabalhadores da administração pública é uma temática actual, que importa analisar convenientemente, porquanto tem sido um enorme desafio para os serviços que a têm implementado, bem como para os que ainda não conseguiram fazê-lo.

Seis anos após a implementação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) nos diversos serviços, pareceu-nos interessante e útil realizar um ponto de situação em 2009, tendo em vista saber como os avaliadores e avaliados estavam mobilizados em torno do sistema.

⁸ Fonte: <http://www.tbic.org/DigitalSkillsChecklist.pdf> [Consult. 01 Set. 2011].

Com efeito, no âmbito de um curso de mestrado em Gestão e com a finalidade de conhecer e analisar as opiniões e atitudes dos avaliados e avaliadores, foi desenvolvida, pelo autor desta comunicação, uma investigação sobre o SIADAP numa instituição do ensino superior politécnico, a saber, no Instituto Politécnico de Portalegre (IPP).

A metodologia seguida na realização deste estudo apoiou-se, basicamente, em duas técnicas de recolha de dados: entrevistas, realizadas a dez dos vinte e quatro avaliadores e cujo tratamento foi qualitativo e um questionário dirigido quer a avaliadores, quer a avaliados. As respostas aos questionários distribuídos foram objecto de uma abordagem quantitativa. Foram recebidos sessenta e nove, referentes aos avaliados, o que representa 42% desse universo e quinze relativos aos avaliadores, correspondendo a 52% do total.

Um dos resultados obtidos no estudo parece confirmar a ideia de que o sistema de classificação de serviço anterior ao SIADAP, na perspectiva dos avaliadores, já estava muito viciado à partida sendo repetitivo, monótono, subjectivo e desajustado porque praticamente todos os trabalhadores eram detentores de notações máximas.

O SIADAP - novo paradigma de avaliação de desempenho

O SIADAP surge, neste contexto, com o objectivo de ultrapassar a ineficiência do processo anterior de classificação, assente nos objectivos de qualidade e excelência, liderança e responsabilidade, mérito e qualificação (Secretaria de Estado da Administração Pública, 2004: 3).

No âmbito da Reforma da Administração Pública do XV Governo Constitucional, surge em 2004 um novo modelo de avaliação, designado por SIADAP, através da Lei nº 10 de 22 de Março.

A regulamentação do SIADAP foi propósito do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio, tendo em vista a criação dos mecanismos indispensáveis à aplicação do novo sistema de avaliação do desempenho.

Rocha e Carvalho (2007: 31) referiram que a 1ª versão do sistema apresentou alguns problemas de aplicação inerentes ao método escolhido e ao processo de definição de objectivos referentes aos trabalhadores e dirigentes, razão pela qual foi difícil de aplicar nos serviços públicos. Estes problemas consubstanciam-se no facto de que, durante os três primeiros anos de aplicação do SIADAP apenas “tenha sido implementado em menos de 25% dos casos”.

Constata-se que ao fim de quatro anos de vigência do sistema de avaliação é tomada a decisão política de melhorá-lo, contemplando situações que ainda não tinham sido regulamentadas, desenvolvendo e alterando outras. Estas situações são novos desafios para os serviços públicos,

na medida em que se determina que o sistema passe a funcionar de forma integrada e com aplicação a todo o pessoal, incluindo os dirigentes de nível superior.

Posteriormente a Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro introduziu algumas alterações importantes no sistema anteriormente em vigor.

Os resultados do estudo de caso

Após um breve enquadramento histórico do SIADAP, apresentamos em seguida os resultados e considerações do estudo que desenvolvemos:

- O surgimento do SIADAP é considerado como uma alteração de filosofia, de paradigma, nomeadamente pelo aspecto inovador da introdução da gestão por objectivos;
- Um sentimento de descontentamento relacionado com as marcas, por vezes indeléveis, que vão permanecendo no interior das organizações como resultado das classificações atribuídas em dado período de tempo. É evidente que as repercussões ao nível da produtividade e da qualidade do desempenho dos trabalhadores são visíveis e poderão provocar um desgaste nas relações do quotidiano profissional e consequentemente do clima organizacional;
- A subjectividade associada a este modelo de avaliação ou qualquer outro sistema implementado. Quando uma classificação não é bem acolhida, várias causas podem ser apontadas para evidenciar a pouca objectividade e os efeitos negativos que suscita. Por exemplo, na Escola Superior de Educação, no ano de 2008, houve apenas dois avaliadores para 34 avaliados. É natural que o avaliador não consiga observar e acompanhar o desempenho e comportamento de todos os avaliados de uma forma justa. No entanto, os avaliados avaliam a subjectividade com média alta (próxima do valor 4) e os avaliadores com média muito baixa (próxima do valor 1);
- Evidencia-se a dificuldade em definir e monitorizar os objectivos e competências do desempenho dos funcionários. Através da análise e tratamento dos dados, obtivemos um dado que evidencia que o acompanhamento e a monitorização contínua dos resultados dos processos e do desempenho dos colaboradores pode conferir uma maior eficiência e eficácia ao sistema de avaliação. A nova versão do SIADAP contemplou uma nova fase do processo intitulada “monitorização e revisão dos objectivos”. Esta inovação confere aos intervenientes uma maior capacidade de intervenção, participação e dinamização no processo de avaliação. Comprovamos assim que o acompanhamento periódico do processo

assume uma importância capital porque, como captámos nas entrevistas realizadas, permite identificar desvios nos objectivos traçados, detectar fragilidades nas actividades desenvolvidas e efectuar um suporte de registos (recolha de informações e elementos úteis). Essas evidências poderão contribuir para uma avaliação mais objectiva e justa;





- Pudemos constatar que a realização do diagnóstico para a identificação de necessidades de formação foi testemunhada pelos participantes como uma realidade no IPP, a qual, estando acoplada ao próprio processo de avaliação, se constituiu numa actividade dinâmica de aprendizagem organizacional;
- Mesmo que estejamos perante um sistema de avaliação de desempenho bem implementado, há quem considere que não é fácil desenvolver uma eficaz gestão das pessoas, dado que elas nunca estão satisfeitas, avaliam sistematicamente os desempenhos dos outros alegando várias situações de favorecimento traduzidas na valorização de umas pessoas em detrimento de outras. Ainda que os actores tenham manifestado uma opinião muito favorável, considerando que o processo de avaliação de desempenho pode constituir-se numa mais-valia na gestão das pessoas, defendemos que a avaliação de desempenho não pode assumir apenas uma função ou ser um procedimento de carácter administrativo, mas sim uma clara vertente de gestão eficiente dos recursos humanos e conseqüente melhoria do seu desempenho;
- O novo SIADAP introduz novos requisitos na filosofia e operacionalização do modelo, assentes em diferentes metodologias de gestão estratégica, nomeadamente o *Balanced Scorecard* (BSC), o qual permite efectuar a articulação com a gestão e monitorização de objectivos de uma forma transversal aos serviços do IPP. É opinião dos respondentes que ainda existem algumas dificuldades na aplicação do SIADAP, de modo a associar as grandes questões estratégicas de uma forma integrada, tendo em vista o alinhamento e desdobramento dos objectivos estratégicos com os objectivos individuais. As opiniões convergem para o facto de o sistema estar a caminhar no bom sentido, na tentativa de fazer com que as peças se conjuguem, porém, este é um trabalho inacabado. Por outro lado, considera-se que o SIADAP está muito relacionado com o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), os dois sistemas trabalham numa perspectiva comum de gestão de objectivos, com a finalidade da melhoria contínua e qualidade dos serviços com resultados muito expressivos para os clientes finais;
- Os dados obtidos no estudo empírico efectuado demonstram que grande parte dos participantes expressa que o modelo não assegura a diferenciação e a valorização dos níveis de desempenho, devido à limitação das percentagens máximas, vulgo sistema de quotas, para as classificações de Relevante e Excelente. Para ultrapassar os

constrangimentos de não atribuição da classificação real a dado colaborador, face às percentagens permitidas, os avaliadores e responsáveis dos serviços são obrigados a fazer ajustamentos nas pontuações ou melhor, arquitectar uma engenharia de números para cumprir a lei, desvirtuando assim o mérito das classificações. Depois de tomada a decisão final sobre quem fica de fora das classificações máximas, surge um longo processo de gestão dos conflitos e consequente desmotivação do pessoal, que importa não negligenciar, em prol de uma cordial relação profissional entre as partes;

- Embora se admita que a avaliação de desempenho deve estar associada ao desenvolvimento das pessoas numa organização, no caso concreto dos trabalhadores não docentes do IPP devido ao facto de há largos anos não terem sido promovidos, talvez encontremos aí uma justificação plausível para a moderada realização pessoal e profissional por parte dos avaliados;
- Constatamos também, através dos resultados das respostas aos questionários, que os avaliados consideram o processo de avaliação menos justo que os avaliadores. Pensamos que este princípio tão almejado somente poderá conferir justiça se for sério e credível. Para tal, o SIADAP terá de ser bem aceite, sobretudo pelos avaliados, que terão de considerá-lo como motivador e transparente.

Em seguida apresentamos, de uma forma esquemática, o quadro de análise construído com base nos métodos, instrumentos aplicados e resultados obtidos, o qual foi complementado com a avaliação reflexiva, crítica e construtiva efectuada ao longo da investigação.

Figura 1. Quadro de análise

<p>PONTOS FORTES</p>  <ol style="list-style-type: none"> 1. Liderança e enquadramento estratégico; 2. Aplicação do mecanismo da opção gestionária (progressões e prémios de desempenho); 3. Melhoria contínua dos serviços (Sistema de Gestão da Qualidade, <i>Balanced Scorecard</i> e Sistema de Gestão de Responsabilidade Social); 4. Implementação do SIADAP desde 2004; 5. Formação e Qualificação do pessoal. 	<p>PONTOS FRACOS</p>  <ol style="list-style-type: none"> 1. Regime de quotas rígido para os melhores desempenhos; 2. Definição e monitorização de objetivos e de competências; 3. Factor gerador de conflitos e desmotivação nas pessoas; 4. Inexistência de avaliação dos docentes; 5. Subjectividade do sistema de avaliação.
<p>OPORTUNIDADES ou MELHORIAS</p>  <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema Integrado de Gestão como garante da eficiência e eficácia da instituição; 2. Operacionalização e consolidação do <i>Balanced Scorecard</i>; 3. Normalização e uniformização de critérios; 4. Boas Práticas de monitorização (inquéritos de satisfação); 5. Desenvolvimento de um modelo de excelência organizacional, tipo <i>Common Assessment Framework</i> (CAF). 	<p>AMEAÇAS ou CONSTRANGIMENTOS</p>  <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de preparação e coerência dos avaliadores; 2. Sistema complexo e exigente que obriga a grande disponibilidade dos avaliadores e avaliados; 3. Situação orçamental desfavorável; 4. Alinhamento entre os objectivos da instituição e os individuais; 5. Reduzido número de avaliadores.

Fonte: Elaboração própria

Dos resultados obtidos no estudo realizado, coloca-se a questão da possibilidade de se replicar este estudo noutros contextos. Qual a utilidade dos resultados conseguidos? Qual a possibilidade de extrapolar os resultados da investigação? Julgamos importante referir que a generalização dos resultados não é automática, porém, o estudo de caso permite identificar resultados que podem ser relevantes para outros casos.

Embora encontremos opiniões de autores que não são apologistas da reprodução dos resultados de um estudo a outros estudos (Gomes, Flores e Jimenez, 1996 ; Punch, 1998, citados por Coutinho e Chaves, 2002), consideramos que os nossos resultados poderão efectivamente ser generalizados, sendo aplicáveis a outras realidades, conforme foi preconizado por Yin (1994) .

Conclusões do estudo de caso

Da nossa investigação ficou claro que, embora os diferentes intervenientes do IPP possam não ter a mesma opinião sobre a eficiência e eficácia do sistema, ninguém o põe em causa no seu todo. A componente de avaliação do desempenho parece-nos algo relativamente bem interiorizado como um elemento indiscutível da gestão das organizações.

Admitindo que um processo com a dimensão e complexidade do SIADAP exige um longo percurso de aprendizagem e consolidação, veja-se, a este propósito, o ruído que tem provocado a implementação nas escolas do ensino não superior a avaliação dos docentes, é natural que gere alguma controvérsia.

Apesar das inovações, virtudes e diferenças do SIADAP comparativamente com o sistema anterior de classificação, as opiniões das pessoas, ainda revelam significativa preferência por este. Uma explicação plausível, em nossa opinião, prende-se com a mudança radical de modelos e filosofias, antagónicas entre si, bem como o facto de o novo sistema de avaliação se encontrar ainda inacabado. Normalmente, as pessoas oferecem resistências naturais a mudanças que coloquem em causa a progressão das suas carreiras e o *status quo* existente. Esta mudança de cultura organizacional assenta numa lógica de definição de objectivos e respectivos indicadores de desempenho, assim como numa avaliação de competências, tendo como base a natureza das funções desempenhadas.

Estamos numa época em que novos desafios surgiram na gestão e avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores da Administração Pública portuguesa. Foi legislado que o paradigma da mudança assentaria numa orientação para os resultados alcançados, não existindo uma experiência anterior no seio dos serviços sobre esta filosofia de gestão, encontramos todo o sentido nos resultados que obtivemos, os quais ganham mais significado quando os associamos a

este novo paradigma que certamente se reflecte nas atitudes das pessoas face ao sistema de avaliação.

Da análise dos aspectos críticos referenciados no corpo do trabalho e dos dados obtidos, concluímos que o regime de quotas, na opinião dos participantes, é o principal alvo das críticas ao SIADAP, com manifestações de repúdio por parte dos trabalhadores e dos sindicatos, constituindo-se, assim, como aspecto central no desacordo das opiniões, inibidor das expectativas de carreira e factor de desmotivação das pessoas nas organizações.

Esta conclusão, evidencia-se ainda nas opiniões, por parte dos actores do estudo, de desconfiança e impopularidade por esta imposição administrativa do sistema de quotas, porquanto pode ser apontado como responsável por perverter o sistema e aumentar os conflitos e insatisfação a nível interno.

Da abordagem analítica aos seguintes aspectos: reconhecer e estimular o mérito; garantir a diferenciação e valorização de desempenhos e o desenvolvimento e melhoria de desempenhos por via da valorização pessoal e profissional dos avaliados, conclui-se que o sistema não reconhece e premeia o mérito dos trabalhadores de uma forma adequada. A imposição das quotas, para além de outros condicionalismos, não permite premiar e reconhecer o desempenho de todos os trabalhadores, que sejam efectivamente muito bons. Outra conclusão, é a de que grande parte dos avaliados refere que não sentiu qualquer crescimento pessoal após o processo de avaliação.

Das conclusões obtidas gostaríamos de salientar as relativas à comparação que efectuámos entre avaliadores e avaliados:

1. **Subjectividade do sistema:** os avaliados consideram o SIADAP mais subjectivo do que os avaliadores.

Baseámo-nos na ideia de que provavelmente os avaliados, face ao novo desafio da avaliação de desempenho, poderiam interpretar como injustas as suas avaliações, atribuindo-as à subjectividade do sistema. Por seu lado, os avaliadores, dado que neste processo assumiam um papel activo com características de liderança no processo de avaliação, não o fariam com tanta facilidade, não sendo de esperar que reconhecessem o sistema como subjectivo. No estudo empírico que desenvolvemos, não obtivemos dados que permitissem confirmar que os avaliados considerassem o SIADAP mais subjectivo do que os avaliadores. O aspecto da subjectividade não nos pareceu cabalmente esclarecido nesse trabalho, tendo até originado novas questões de investigação.

2. **Satisfação com o sistema:** os avaliadores estão mais satisfeitos com o SIADAP do que os avaliados.

Justificámos esta tendência associando-a ao facto de os avaliadores terem a obrigação de moralizar e credibilizar o processo de avaliação junto dos avaliados, o que foi confirmado pelos dados que obtivemos. A componente da progressão na carreira tem um peso proeminente que pode levar a uma maior insatisfação, com efeitos adversos para os avaliados. Pelo facto de alguns avaliadores não estarem submetidos a qualquer avaliação formal poderão atribuir ao SIADAP um grau de satisfação maior do que os avaliados.

3. Avaliação do sistema: os avaliadores atribuem uma melhor avaliação do que os avaliados.

Não tendo sido encontradas diferenças significativas nas respostas sobre esta questão orientadora, os dados obtidos suscitaram-nos um novo desafio de compreensão e criaram-nos novas interrogações, por exemplo: se os avaliadores estão mais satisfeitos com o SIADAP e simultaneamente o consideram mais importante do que os avaliados então porque não o avaliam também mais positivamente?

4. Importância do sistema: os avaliadores consideram o SIADAP mais importante do que os avaliados.

Reiteramos a nossa fundamentação aliada a um melhor conhecimento das funções e características organizacionais do posto de trabalho do avaliado, por parte do avaliador, bem como de uma melhor percepção dos objectivos pré-definidos para o serviço como provável justificação para a confirmação desta questão.

Como remate das conclusões da dissertação, a opinião sobre o sistema implementado é de que apresenta uma avaliação globalmente positiva, com algumas oportunidades de melhoria denotando, porém, alguns pontos fracos e constrangimentos que não podem ser institucionalmente descurados.

Tendo como base os dados da investigação e por analogia com a escala de avaliação dos avaliados, atribuí-se uma menção qualitativa de Bom - Adequado, a qual corresponde a uma classificação que não ultrapassa o valor 4, numa escala de 0 a 5.

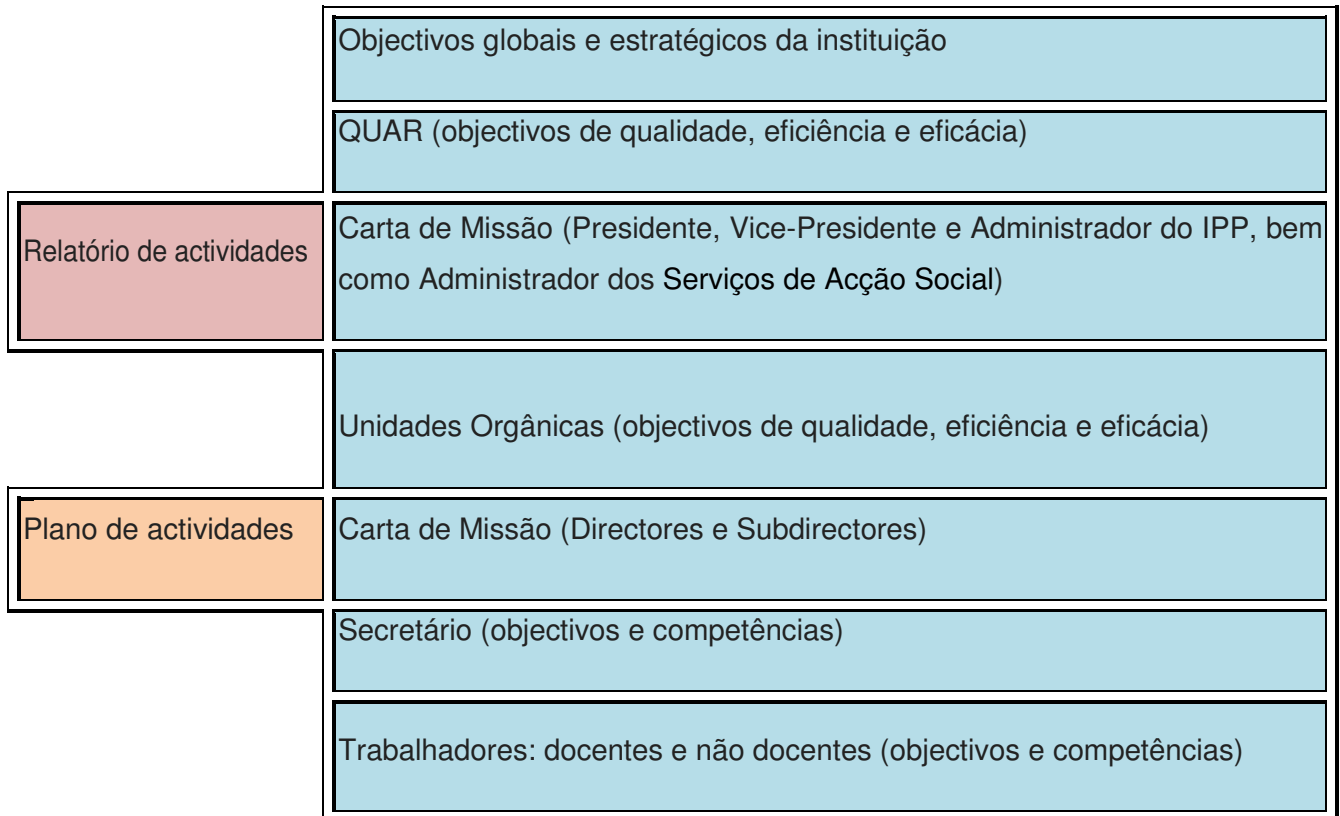
Sugestões de melhoria

Da análise teórica realizada e dados apurados na análise empírica, resultaram as sugestões de melhoria que passamos a apresentar:

1. Promover a avaliação do desempenho dos Dirigentes do IPP (Presidente e Vice-Presidente, Administradores dos Serviços Centrais e dos Serviços de Acção Social), dos membros das Direcções das Escolas (Directores e Subdirectores) e fundamentalmente dos docentes das unidades orgânicas como partes efectivas do Sistema Integrado de Gestão.

2. **Articular o relatório de actividades do ano anterior com o plano de actividades do ano seguinte.** Propõe-se como metodologia de trabalho o seguinte enquadramento estrutural.

Figura 2 – Enquadramento estrutural



Fonte: Elaboração própria

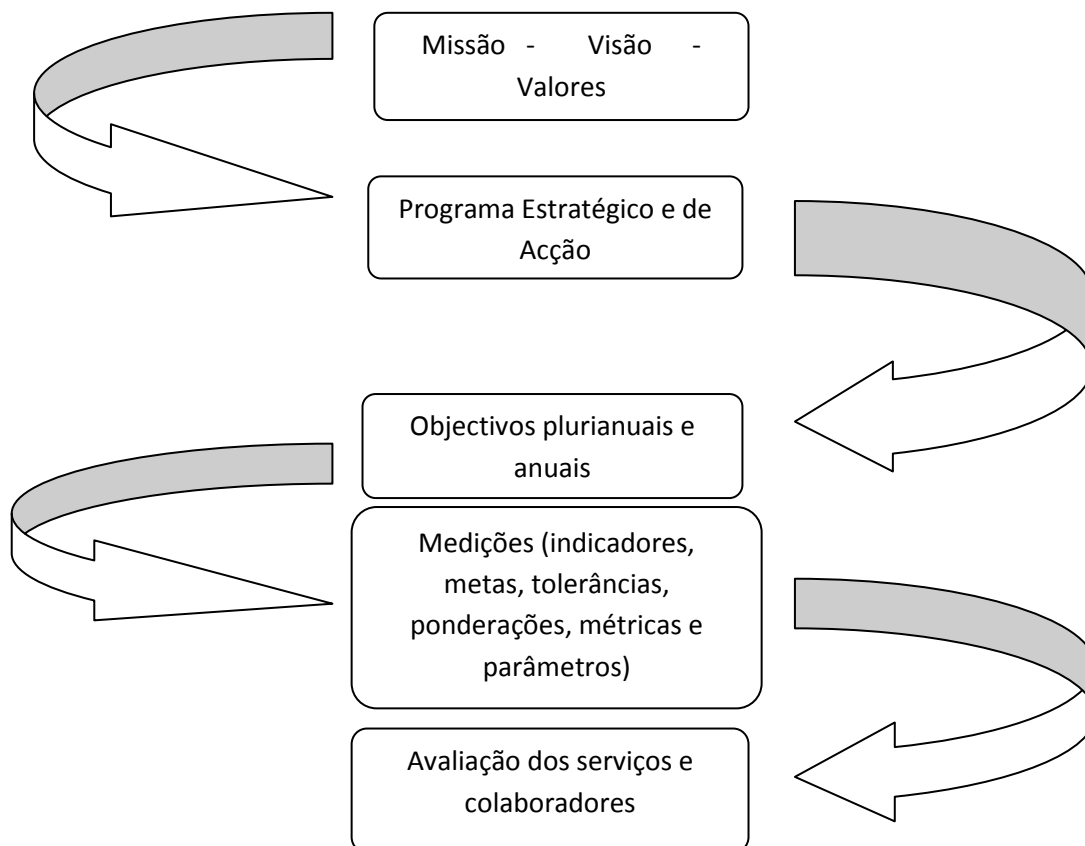
Por um lado, a elaboração do relatório de actividades tem como objectivo avaliar os resultados das acções definidas no plano de actividades, de modo a detectar desvios entre o realizado e o previsto e proceder às devidas correcções no futuro. Por outro lado, a elaboração de um plano de actividades para o ano seguinte, está de acordo com os objectivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos existentes. O Plano associa-se a um momento fundamental do processo de planeamento dos serviços. Assim, tendo em conta o intuito do plano de actividades, é importante que estabeleça a “interligação de processos, pessoas, estrutura organizacional, cultura da organização, sistemas de informação e das próprias instalações, de modo a tornar possível uma gestão virada essencialmente para os resultados” (Sabrosa, 1997: 13). Por outro lado, é do interesse de todos os serviços que haja sintonia e articulação na definição, selecção e operacionalização de objectivos, tendo como metodologia a verticalização dos mesmos, ou seja, a definição dos objectivos dos trabalhadores deverão estar alinhados com os dos dirigentes intermédios e da respectiva unidade orgânica. No que concerne à definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa para o ano seguinte, gostaríamos de reiterar a

importância da planificação dos mesmos tendo em vista o normal funcionamento do processo de avaliação.

- Operacionalização e consolidação da metodologia BSC**, como importante instrumento de avaliação da instituição, tendo em vista a efectiva articulação com o SIADAP e consequente optimização da informação gerada.

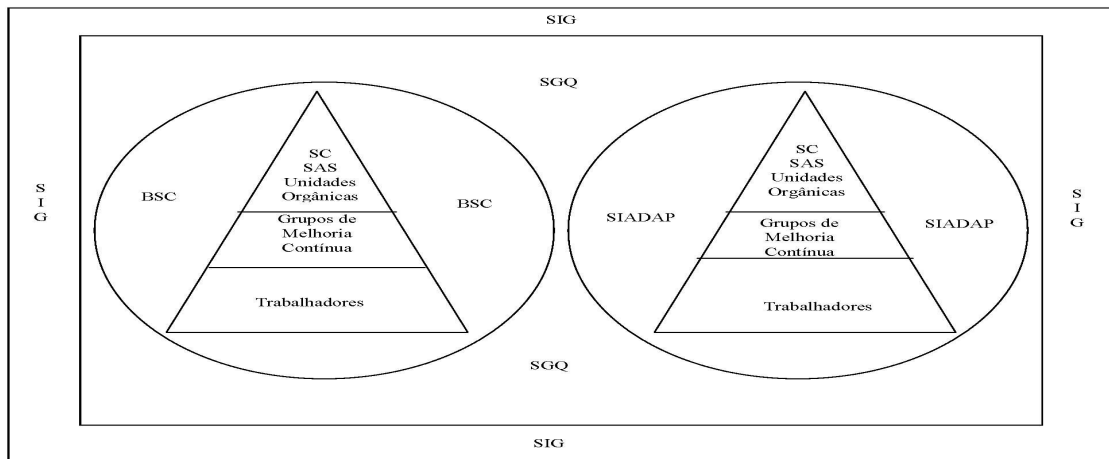
Um enorme desafio para o IPP que possui a metodologia BSC é fomentar efectivamente as potencialidades da integração do BSC com o SIADAP, tendo em vista o alinhamento estratégico da organização. Caldeira (2008) é de opinião que o SIADAP e os Sistemas de Qualidade podem ser articulados em simultâneo com a metodologia BSC. O novo SIADAP introduz novos requisitos na filosofia e operacionalização do modelo, assentes em diferentes metodologias de gestão estratégica, nomeadamente o BSC, o qual permite efectuar a articulação com a gestão e monitorização de objectivos de uma forma transversal aos serviços do IPP.

- Manter o paralelismo entre o QUAR e o BSC** de acordo com o seguinte: Figura 3 – Paralelo QUAR/BSC I (seu enquadramento e integração no SGQ e SIG).



Fonte: Elaboração própria

Figura 4 – Paralelismo QUAR/BSC II



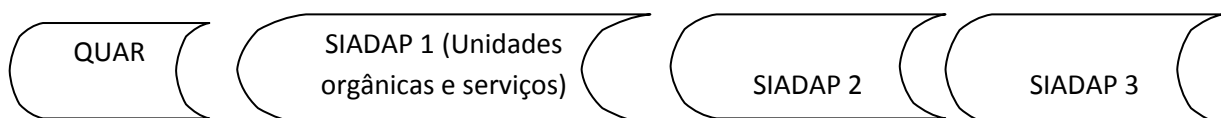
Fonte: Elaboração própria

O QUAR é considerado um instrumento de avaliação do desempenho organizacional, muito importante para a gestão das instituições, dado que permite analisar os objectivos, a monitorização e a avaliação dos indicadores fixados.

O QUAR é um referencial sobre a razão de ser e de existência dos serviços (missão), dos seus propósitos de acção (objectivos estratégicos), da aferição da sua concretização e da explicitação sumária dos desvios apurados no fim do ciclo de gestão. O manual do SIG – 2009 refere que o IPP criou o seu QUAR, incorporando-o no Sistema Integrado de Gestão do Instituto, com a sua monitorização feita através do *software* Cognos, assim como o BSC e o SGQ. Importa então desenvolver ainda mais esta articulação QUAR/BSC.

- Garantir que o **QUAR possa constituir-se como uma mais-valia** para a instituição. Para tal, importa desenvolver uma grande divulgação do mesmo junto de toda a comunidade do IPP, de modo à assumpção e partilha dos objectivos definidos no mesmo.

Figura 1 – Divulgação do QUAR



Fonte: Elaboração própria

Seguramente que quanto maior for o conhecimento da missão, dos objectivos estratégicos plurianuais e anuais, dos indicadores de desempenho, do grau de realização dos resultados, dos desvios e suas causas e da avaliação final dos objectivos, mais eficaz será o processo de avaliação de desempenho.

6. **Utilização da aplicação tecnológica GeADAP** (Gestão da Avaliação e Desempenho da Administração Pública), de uma forma geral (ao nível dos serviços, dirigentes e trabalhadores). São inúmeras as vantagens desta solução informática para os intervenientes do SIADAP. Destacamos a mais-valia da desmaterialização e modernização, reduzindo a carga administrativa do processo de avaliação, bem como a facilidade no acesso a toda a informação actual e histórica, a custo zero. Neste âmbito, dever-se-ia proceder ao carregamento de toda a informação relativa ao SIADAP desde 2004.
7. **Promoção de um seminário ou de um *workshop*** sobre o SIADAP, com uma periodicidade, no mínimo anual, apelando-se a uma elevada participação de avaliadores, avaliados e dirigentes.

Com a reflexão acumulada, as “boas práticas” vivenciadas e após os primeiros dois anos de implementação do novo modelo do SIADAP no IPP, considera-se importante fazer a sua avaliação, contribuindo para a construção do conhecimento nesta área.

Impõe-se por isso avaliar os resultados obtidos, as dificuldades sentidas e os obstáculos existentes, bem como desenvolver ideias que tragam melhorias substanciais na sua aplicação.

8. **Programação de um momento de trabalho**, em cada unidade orgânica, serviços centrais e SAS, com a participação de todos os avaliadores, avaliados e dirigentes. Esta sessão seria dinamizada pelos seus responsáveis, tendo em vista realizar um ponto de situação, prestação de esclarecimentos, apresentação de dificuldades a ultrapassar, contributos e propostas de melhoria, sobre o processo anual de avaliação de desempenho.
9. Para uma **melhor gestão do desempenho**, importa desenvolver uma base de dados, ou adquirir um *software* apropriado para sistematizar e gerir a formação profissional, as carreiras e as progressões, as funções de cada colaborador e sua adequabilidade ao posto de trabalho, devido ao papel estratégico das pessoas no IPP. Neste sentido, sugerimos a introdução da Gestão de Competências dos colaboradores do IPP tendo em vista gerir o potencial dos seus profissionais, em consonância com as competências exigidas para os postos de trabalho.

Estamos a falar da gestão de desempenho como componente que faz a diferença na avaliação de desempenho. A avaliação deve estar direccionada para o futuro, identificando o que os trabalhadores têm de fazer para atingir a excelência das suas capacidades e do seu potencial.

O SIADAP rege-se por um conjunto de princípios que pressupõem um rigoroso estudo das funções e uma definição objectiva das competências. A inclusão do perfil de competências revela-se, assim, fundamental, constituindo uma base mais fidedigna para a avaliação do desempenho profissional.

10. Nos termos do artº 15º, da Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, o IPP deveria efectuar a **auto-avaliação** de modo a evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR do serviço, em particular face aos objectivos anualmente fixados. Esta auto-avaliação será parte integrante do relatório de actividades anual da instituição sendo também amplamente divulgada na sua página electrónica. Este documento deveria avaliar o grau de cumprimento dos objectivos fixados; apresentar os resultados do QUAR; analisar os desvios existentes, bem como as causas de incumprimento de acções ou projectos não executados ou com resultados insuficientes; as medidas que devem ser tomadas para um reforço positivo do seu desempenho, evidenciando as condicionantes que afectem os resultados a atingir; a comparação com o desempenho de serviços idênticos, no plano nacional e internacional, que possam constituir padrão de comparação.
11. Sugerimos que se crie um **espaço destinado ao SIADAP**, no sítio do IPP, sendo disponibilizada toda a informação sobre esta matéria, nomeadamente as actas do Conselho Coordenador de Avaliação ou das Comissões de Avaliação, relatórios anuais do SIADAP, ligações úteis e documentos vários para consulta, com o intuito de conferir uma maior transparência ao processo e tornar acessível a qualquer colaborador do IPP toda a documentação envolvida, bem como assegurar a prestação de mais informação aos intervenientes no SIADAP. Este espaço contemplaria também um fórum de discussão para a promoção de debates sobre o SIADAP.
12. Criação de um grupo de trabalho que poderia provir do Grupo de Melhoria Contínua dos Recursos Humanos ou dos elementos que frequentaram o Curso de Alta Direcção para a Administração Pública, destinado à **normalização e uniformização de critérios** tendo em vista a definição de objectivos, indicadores, critérios de superação, exigências e estabelecimento de competências nos diversos grupos profissionais do pessoal do IPP, para esbater a complexidade destas tarefas e evitar que cada avaliador defina e negocie com o avaliado circunstancialmente.

13. **Planificação das actividades a desenvolver e estabelecimento de directrizes** para uma objectiva e harmónica aplicação do SIADAP, de acordo com as actividades superiormente estabelecidas pelo Conselho Coordenador de Avaliação do IPP. Este trabalho seria efectivado através de reuniões de trabalho com os trabalhadores, por sectores, tendo em vista a elaboração de um plano sectorial/identificação de necessidades, por forma a estabelecer as melhores orientações para uma eficaz aplicação do SIADAP, ao nível das unidades orgânicas, dos serviços centrais e serviços de acção social.
14. **Contratualização** (entre avaliador e avaliado) dos objectivos e das competências a demonstrar, bem como os respectivos indicadores de medida e critérios de superação. Para ultrapassar a dificuldade da definição e identificação dos objectivos anuais, dentro dos prazos legais, esta tarefa deveria ser devidamente negociada com o avaliado, bem como a componente respeitante às competências. Aliás, a legislação determina que a negociação se consubstancia como um dever do avaliado para o bom sucesso da avaliação.
15. **Promover a troca de experiências e a divulgação de boas práticas** nos domínios da avaliação. Por exemplo, a disseminação de boas práticas de monitorização certamente dotava o processo de uma maior clareza, justiça e objectividade. Estas práticas de monitorização do QUAR, dos desempenhos dos dirigentes e trabalhadores, com recurso às fichas disponíveis, poderão permitir a reformulação dos objectivos e das metas fixados e também capacitar o avaliador e o avaliado de maior qualidade na informação sobre o processo de avaliação.
16. Promover ainda a divulgação de boas práticas de avaliação de desempenho, através de **benchmarking**, reproduzindo desempenhos bem-sucedidos internos ou externos ao IPP. Esta técnica ou metodologia permitiria uma comparação avaliativa saudável entre serviços do IPP ou de instituições do ensino superior politécnico. Sugerimos ainda a realização de um **Think Tank**, no âmbito dos diversos serviços do IPP.
17. **Desenvolvimento de um modelo de excelência**, com base na Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework* - CAF). Esta metodologia de auto-avaliação em qualidade nos serviços públicos permitiria ao IPP efectuar uma análise organizacional, bem como uma gestão estratégica na qualificação e responsabilização das pessoas e no desenvolvimento de práticas de comparabilidade institucional e pedagógica. Embora o Grupo de Melhoria Contínua da Auto-avaliação desenvolva um trabalho de base neste âmbito, parece-nos que há, ainda, um longo processo a incrementar de modo a conhecer-se as necessidades, exigências e expectativas dos utentes/clientes, assim como dos *stakeholders*, tendo em vista efectuar um diagnóstico da eficiência e eficácia da instituição.

Parece-nos que a utilização deste modelo é perfeitamente compatível com outros modelos e instrumentos de gestão, nomeadamente com as normas ISO e o BSC.

18. Desenvolver todos os esforços para o **aumento das quotas**, através da obtenção de uma distinção de mérito, no âmbito do subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da administração pública, como forma de esbater alguns efeitos negativos resultantes do sistema de quotas instituído.
19. Equacionar o constrangimento identificado respeitante ao **reduzido número de avaliadores**. Dado que a avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou, na sua ausência ou impedimento, do superior hierárquico de nível seguinte, parece-nos que o Conselho Coordenador de Avaliação deveria tomar uma posição sobre os rácios padrão de avaliador/avaliado em prol de um melhor acompanhamento do processo de avaliação.
20. **Promover o preenchimento de todos os campos das fichas de avaliação** do desempenho, nomeadamente os relacionados com as expectativas, condições e/ou requisitos de desenvolvimento pessoal e profissional e também o diagnóstico de necessidades de formação (áreas a desenvolver e acções de formação profissional a considerar) de modo a considerar-se o SIADAP como uma ferramenta estratégica de apoio à gestão em detrimento do mero procedimento administrativo.

Estamos conscientes de que este conjunto de sugestões ou propostas de melhoria do SIADAP do IPP têm sido devidamente analisadas, apreciadas e discutidas pelos órgãos, pelos dirigentes e equipas designadas para o efeito, com a finalidade de identificar algumas disfunções e promover um trabalho profícuo de melhoria contínua do sistema de avaliação.

Desafios da Avaliação de Desempenho

Hoje melhor do que ontem, amanhã melhor do que hoje!

Princípio de *Kaizen*, Japão, anos 50 (*apud Wikipédia*, 2008)

Os ensinamentos que resultam deste trabalho mostram-nos que não é suficiente proceder-se à simples avaliação e cumprimento dos normativos burocrático-administrativos, é necessário medir, comparar, analisar, tratar os dados e tomar decisões tendo em vista a melhoria contínua.

Estamos numa época em que novos desafios surgiram na gestão e avaliação dos serviços, dirigentes e trabalhadores da Administração Pública portuguesa, pelo que, importa continuar a

investigar esta temática da avaliação de desempenho, com esperança de que um dia atinjamos o nível de satisfação desejado por todos. Para tal desiderato, parece-nos importante focar as nossas atenções nas dimensões seguintes:

- ✚ Conhecimento e experiência do processo de avaliação de desempenho. Temos consciência de que somente uma profunda apreensão e uma prática consolidada do processo poderá conduzir à eficiência e eficácia do sistema.
- ✚ Analisar as dificuldades de implementação e de operacionalização dos avaliadores na aplicação do actual processo de avaliação de desempenho.
- ✚ Avaliar os aspectos críticos e a evitar no sistema de avaliação de desempenho.
- ✚ Identificar os aspectos positivos, situações a valorizar ou boas práticas tendo em vista a optimização do sistema.
- ✚ Encarar o processo de avaliação de desempenho como ferramenta de gestão de recursos humanos.
- ✚ Procurar que o processo de avaliação de desempenho seja uma mais-valia na gestão das pessoas.
- ✚ Associar a formação e a qualificação ao processo de avaliação do desempenho. Estabelecer a ligação deste processo com o diagnóstico anual de necessidades de formação dos colaboradores.
- ✚ Considerar a avaliação do desempenho como instrumento de apoio à gestão.
- ✚ Reconhecer que o sistema de avaliação de desempenho, poderá ser fundamental para a gestão estratégica, gestão e monitorização de objectivos e melhoria da qualidade dos serviços.
- ✚ Tentar perceber como é que a gestão do desempenho poderá ser um instrumento na promoção de uma cultura de mérito. Neste sentido, interessa analisar o reconhecimento e mérito, a diferenciação e a valorização decorrentes do processo de avaliação de desempenho de modo a contribuírem para uma valorização pessoal e profissional dos avaliados.
- ✚ A questão das quotas estará sempre na ordem do dia, porquanto constitui-se como motivo central de discórdia (Vaz, 2008) razão pela qual o desafio principal da administração pública é criar um clima organizacional que previna a insatisfação e a desconfiança entre avaliadores e avaliados e que mobilize dirigentes e funcionários para a tão ambicionada modernização, sob pena de, a prazo, se destruir a credibilidade do novo sistema de avaliação de desempenho.
- ✚ Conhecer a forma como os objectivos e as competências são devidamente acompanhados e negociados entre avaliador e avaliado.

Procurar respostas válidas para as questões abaixo:

- ✚ Para que serve o processo de avaliação de desempenho?
- ✚ O ciclo de avaliação é, comumente, um processo justo?
- ✚ Será possível esbater a subjectividade associada ao processo de avaliação de desempenho?
- ✚ Conseguir-se-á obter um bom nível de satisfação relativamente ao actual sistema de avaliação?
- ✚ Verificar os resultados dos modelos de avaliação de desempenho aplicados aos Educadores de Infância e aos docentes dos Ensinos Básico e Secundário, bem como aos docentes dos ensinos públicos universitário e politécnico.
- ✚ Avaliar a regressão do princípio da meritocracia, face ao impacto dos actuais constrangimentos orçamentais na administração pública.

Futuro do sistema de avaliação

Quanto ao futuro do sistema de avaliação, embora alguns sindicatos manifestem uma apreciação e avaliação negativas do modelo e ainda que as actuais medidas de contenção da despesa referentes à proibição de valorizações remuneratórias (alterações de posicionamento remuneratório e atribuição de prémios de desempenho) inibam a aplicação do princípio da meritocracia, pensamos que o sistema vai continuar a evoluir de forma natural, ou seja, com algumas regulamentações, sendo implementado em carreiras que ainda não são avaliadas, como é o caso dos médicos que serão avaliados através do SIADAP, em 2012. Provavelmente irá surgir a necessidade de ser aperfeiçoado, face à experiência entretanto adquirida pelos serviços e política delineada pelo(s) governo(s).

No que toca ao modelo de avaliação agora iniciado para avaliação dos docentes do ensino superior⁹, vamos aguardar pelos resultados e normal desenvolvimento do processo, com

⁹ Os decretos-lei n.º 205/2009 e n.º 207/2009 ambos de 31 de Agosto, efectuaram alterações e aditamentos aos Estatutos das Carreiras do Pessoal Docente do Ensino Superior Universitário e Politécnico, respectivamente. Estes normativos determinam que os docentes estão sujeitos a um regime de avaliação do desempenho constante de regulamento a aprovar por cada instituição de ensino superior. No caso do Instituto Politécnico de Portalegre o modelo foi regulamentado através do despacho n.º 8012/2011 de 3 de Junho e caracteriza-se como um instrumento de gestão que, em articulação com as opções estratégicas das Escolas e do Instituto, pretende promover a melhoria da qualidade de ensino e investigação dos seus docentes.

esperança de que seja menos atribulado e que este modelo não suscite um descontentamento idêntico ao dos seus pares do ensino básico e secundário.

Quanto ao modelo de avaliação que resulta do actual Estatuto de Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, contido no Decreto-Lei n.º 75/2010, de 23 de Junho, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2010, de 23 de Junho, o Ministério da Educação e Ciência estabeleceu como um dos objectivos para o ano lectivo de 2011/2012 a implementação de um novo modelo de avaliação “de forma a ultrapassar os problemas detectados nos últimos anos” (2011, 29 Jul.)¹⁰.

No que toca aos sistemas de avaliação destinados aos professores das escolas o desafio primordial é a melhoria do desempenho docente, melhor, a conversão dos “resultados da avaliação numa melhoria da qualidade do ensino” (Lobo, 2008, 4 Jun.).

Em suma, importa aproveitar e utilizar todos os recursos contidos nos instrumentos de gestão disponíveis na Administração Pública portuguesa – SIADAP e modelos de avaliação de docentes - com o objectivo de melhorar os resultados, ajudando as organizações e os seus colaboradores a atingir níveis de desempenho mais elevados.

Referências bibliográficas

Caldeira, Jorge (2008), *Balanced scorecard : curso inicial : gestão estratégica e balanced scorecard*, Castelo Branco, INA. Módulo integrado no Curso de Alta Direcção em Administração Pública.

Coutinho, Clara Pereira ; Chaves, José Henrique (2002), “O estudo de caso na investigação em tecnologia educativa em Portugal”, *Revista Portuguesa de Educação*, Vol. 15, nº 1, p. 221-243.

Instituto Politécnico de Portalegre (2009), *Manual do Sistema Integrado de Gestão* [Em linha], Versão 5, [Portalegre, IPP, [Consult. 13 Ago. 2009], Disponível na intranet do IPP. Doc. de acesso restrito através de *login*.

Lobo, Andreia (2008, 4 Jun.), *Sistemas de avaliação docente : uma questão “conflituosa”* [Em linha], *Educare.pt : O Portal da Educação*. [Consult. 01 Set. 2011]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.educare.pt/educare/Atualidade/Noticia.aspx?contentid=4ED99D5743452B17E04400144F16FAAE&opsl=1&channelid=0>>.

Newsletter – DGAEP, nº 2, Jan. 2009.

¹⁰ No dia 10 de Setembro de 2011, o Ministro da Educação e Ciência anunciou ter chegado a acordo com sete das treze organizações sindicais sobre o novo modelo de avaliação de docentes.

- Portugal. Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2007), SIADAP 1 : sistema de avaliação do desempenho dos serviços da administração pública : construção do QUAR : linhas de orientação [Em linha], [Lisboa], C.C.A.S. [Consult. 7 Out. 2009]. Disponível em WWW:<URL:http://www.dgap.gov.pt/upload/AvalDes/Linhas%20orientação%20QUAR_completo.pdf>.
- Portugal. Conselho Coordenador de Avaliação de Serviços (2009, 12 Jan.), Orientação técnica [Em linha], [Lisboa], C.C.A.S. [Consult. 7 Out. 2009]. O doc. aborda a auto-avaliação dos serviços e a elaboração (pelos GPEARl's) do relatório da análise comparada da avaliação do desempenho dos serviços. Disponível em WWW:<URL:http://www.dgap.gov.pt/upload/CCAS_orientacao_tecnica.pdf>.
- Portugal. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado da Administração Pública (2004), Avaliação do desempenho : manual de apoio, [Lisboa], SEAP.
- Portugal. Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), GEADAP : gestão integrada da avaliação de desempenho da administração pública : SIADAP 1, 2, 3 [Em linha], Versão 3.0.17.12, [Lisboa], M.F.A.P., última actual. 2010-04-01. [Consult. 02 Jun. 2010]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.siadap.gov.pt/PaginasPublicas/Siadap.aspx>>.
- Rocha, J. A. Oliveira ; Carvalho, Aleida Vaz de (2007), Gestão de pessoas nos serviços públicos : conceitos e legislação, Lisboa, Rei dos Livros.
- Sabrosa, Teresa Nunes (1997), Plano de actividades e relatório de actividades : instrumentos de apoio, Lisboa, Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Serrano, Orlando Manuel Esteves (2010), A avaliação de desempenho dos trabalhadores da administração pública : o caso do Instituto Politécnico de Portalegre (IPP), Évora : [s.n.]. Dissertação de mestrado apresentada a Universidade de Évora.
- RTP (2011, 10 Set.), Nuno Crato anuncia acordo com sindicatos de professores sobre novo modelo de avaliação [Em linha]. [Consult. 11 Set. 2011]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?headline=46&visual=9&tm=93&t=Nuno-Crato-anuncia-acordo-com-sindicatos-de-professores-sobre-novo-modelo-de-avaliacao.rtp&article=477546>>.
- Vaz, Rui Pedro Ferreira (2008), Quo Vadis, SIADAP? [Em linha], [Coimbra, Universidade]. [Consult. 7 Out. 2008]. Comunic. apres. ao 6º Congresso Nacional da Administração Pública - "Os Grandes Passos da Reforma", Lisboa, 2008. Disponível em WWW:<URL:http://www.uc.pt/depacad/gee/quo_vadis_siadap>.
- Wikipédia, a enciclopédia livre [Em linha], San Francisco, CA, Wikimedia Foundation, 19 Out. 2008, actual. 25 Abr. 2010. [Consult. 01 Maio 2010]. Artigo: Kaizen. Disponível em WWW:<URL:<http://pt.wikipedia.org/wiki/Kaizen>>.
- Yin, Robert K. (1994), Case study research : design and methods, 2nd ed., Thousand Oaks, Sage.

Legislação:

Lei n.º 10/2004. "D.R. I Série-A". 69 (2004-03-22) 1586-1589.

Cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004. “D.R. I Série-B”. 113, Supl. (2004-05-14) 3104-(2)-3104-(8).

Regulamenta a Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, no que se refere ao sistema de avaliação do desempenho dos dirigentes de nível intermédio, funcionários, agentes e demais trabalhadores da administração directa do Estado e dos institutos públicos.

Lei n.º 66-B/2007. “D.R. I Série”. 250, Supl. (2007-12-28) 9114-(2)-9114-(21).

Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública.

Decreto-Lei n.º 205/2009. “D.R. I Série”. 168. (2009-08-31) 5729-5757.

Procede à alteração do Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 448/79, de 13 de Novembro.

Decreto-Lei n.º 207/2009. “D.R. I Série”. 168 (2009-08-31) 5760-5784.

Procede à alteração do Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de Julho.

Decreto-Lei n.º 75/2010. “D.R. I Série”. 120 (2010-06-23) 2229-2237.

Procede à décima alteração ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 139-A/90](#), de 28 de Abril.

Decreto Regulamentar n.º 2/2010. “D.R. I Série”. 120 (2010-06-23) 2237-2244.

Regulamenta o sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e revoga os Decretos Regulamentares n.os [2/2008](#), de 10 de Janeiro, [11/2008](#), de 23 de Maio, [1-A/2009](#), de 5 de Janeiro, e [14/2009](#), de 21 de Agosto.

Siglas e abreviaturas

BSC – Balanced Scorecard

IPP – Instituto Politécnico de Portalegre

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

SAS – Serviços de Acção Social

SC – Serviços Centrais

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SIG – Sistema Integrado de Gestão

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