

# **5º Congresso Nacional de Administração Pública Modernização, Desenvolvimento e Competitividade**

## **Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI**

**César Madureira & Miguel Rodrigues** – Equipa Multidisciplinar de Investigação e Consultoria do INA

### **Introdução/Resumo**

Desde os primórdios da Gestão de Recursos humanos que a avaliação de desempenho se constituiu como um importante instrumento de diagnóstico individual e organizacional, contribuindo para a possibilitação da execução de políticas de pessoal integradas e harmoniosas.

Não obstante, certo é que a avaliação de desempenho sempre encontrou maior facilidade de aplicação em actividades repetitivas e rotineiras, onde o ciclo de tarefas e o resultado das mesmas é de mais fácil identificação.

Com a crescente complexidade funcional, decorrente da passagem de um predomínio dos trabalhos na indústria (muitos dos quais desempenhados por operários não qualificados) para uma hegemonia do sector terciário, onde a actividade intelectual é mais expandida, cresceu também em dificuldade a monitorização e a avaliação dos desempenhos individuais.

No trabalho intelectual, de carácter mais diferenciado e abstracto, a mensuração do desempenho individual torna-se potencialmente menos rigorosa por esse grau de abstracção criar objectivamente dificuldades ao isolamento da variável “desempenho individual” relativamente a todas as outras variáveis intervenientes no processo produtivo.

A subjectividade, inerente a todo e qualquer processo de avaliação, encontra terreno fértil na administração pública, já que dificilmente se poderão calcular salários em função, por exemplo, dos volumes de vendas ou de produção efectiva de bens ou

serviços. Independentemente dos paradigmas filosóficos e políticos seguidos pelos Estados, a missão pública terá sempre por obrigação servir indiferenciadamente o cidadão/utente e não a simples geração do lucro. Estas idiosincrasias do trabalhador público fazem com que a sua avaliação individualizada seja particularmente difícil.

Não queremos no entanto com isto defender uma política de laxismo para a Administração. Bem pelo contrário. A necessidade de uma monitorização/avaliação dos desempenhos dos funcionários públicos e o *feed-back* decorrente da mesma são elementos absolutamente essenciais para um levantamento de necessidades de formação, para a aferição de um potencial reaproveitamento do funcionário noutras funções, para a identificação das suas hipóteses de progressão imediata e até, eventualmente para a sua recompensa ou admoestação.

Face ao disposto importa pois encontrar a melhor maneira de fazer esta monitorização e avaliação dos funcionários dentro de uma cultura organizacional e de uma lógica de funcionamento particulares como são as da Administração Pública. Nesta matéria, através de sucessivos diplomas legislativos, os últimos governos têm feito algumas tentativas de afirmação da Avaliação de Desempenho na Administração Pública portuguesa. A presente comunicação propõe-se fazer uma apreciação crítica desta evolução legislativa assim como dos seus resultados práticos.

## **1. Breve Enquadramento Teórico da Temática: Que significados dar à Avaliação de Desempenho?**

De acordo com Madureira (2002), nas últimas décadas muitas das publicações científicas na área da gestão dos recursos humanos dedicaram-se a estudar a problemática da avaliação de desempenho. Ainda assim, a prática organizacional continua a debater-se em permanência com a subjectividade das avaliações, continuando a procurar desenvolver técnicas e instrumentos que, correctamente utilizados, a possam minimizar, reduzindo ao mínimo inadequadas interpretações do desempenho e consequentemente dos resultados organizacionais.

Raras vezes o conceito de desempenho é referido de forma isolada, dissociado da expressão “avaliação de desempenho”. No entanto, trata-se a nosso ver de uma redundância, uma vez que o próprio termo suscita já a obrigatoriedade de um julgamento e como tal de uma avaliação. Se aceitarmos como rigorosa a definição proposta por Latham e Wexley, e utilizada por Caetano (1990) “a avaliação do desempenho profissional, enquanto sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”. Caetano (1990) adianta mesmo que, tendo por principal objecto de estudo a componente humana da realidade organizacional, a avaliação do desempenho pode ter uma dupla interferência na produtividade do trabalho. Por um lado, enquanto processo de medição e de controlo do desempenho, mas sobretudo nas relações mantidas indirectamente com outras vertentes da gestão de recursos humanos, como sejam os processos de recrutamento e selecção, descrição e análise de funções, formação, desenvolvimento profissional e sistemas de retribuição.

A partir das décadas de 70/80 do século XX, a avaliação de desempenho passou a ser equacionada como um dos mais importantes indicadores nos convencionais *tableaux de bord* de resultados organizacionais. A tentativa de se obter uma formalização dos sistemas de avaliação de desempenho prendeu-se com o facto dos julgamentos do desempenho, formais ou informais, existirem sempre, sendo que a definição formal de critérios tenderia porventura a minorar os erros e a tornar a avaliação mais rigorosa e fidedigna (Kahalas, 1985).

Para o estado da arte, no que concerne à “avaliação do desempenho” contribuíram os estudos levados a cabo pela Escola da Medida, Escola das Entrevistas de Avaliação, Escola dos Processos Cognitivos e Escola da Gestão do Desempenho essenciais no confronto de opiniões e na riqueza do debate que se tem construído em torno desta questão (Wood & Marshall, 1993).

### **Escola da Medida**

O trabalho de Thorndike (1949) sobre critérios de medida de desempenho serviu de base a esta Escola uma vez que privilegiou aspectos como a medida, a precisão e a exactidão do desempenho em detrimento de outros factores como a motivação e as

competências do avaliador, ou as qualificações, as características individuais e o contexto organizacional do avaliado, que segundo a Escola da Medida poderiam ser controlados através da “afinação” dos instrumentos de notação.

Lawler e Rhode (1976) alertam para o perigo de uma metodologia de avaliação excessivamente centrada na exactidão, lembrando que a avaliação pode servir entre outras coisas, para alicerçar e manter certas posições de privilégio. Este facto constitui um potencial mas provável efeito perverso para os sistemas de avaliação de desempenho.

### **Escola da Entrevista de Avaliação**

Particularmente ao longo das décadas de 60/70 do século passado, os estudos sobre a avaliação do desempenho debruçaram-se sobre questões relacionadas com a estrutura dos processos de entrevista e/ou com o conteúdo da informação. Por outro lado, tentou-se nesta Escola que o avaliador passasse a ser equacionado como um conselheiro susceptível de incrementar o rendimento do agente avaliado. Desta forma, a Escola da Entrevista encara o desenvolvimento do recurso humano como objectivo nuclear do próprio processo de avaliação de desempenho, postulando que a qualidade relacional (confiança mútua) entre os actores organizacionais (o que avalia e o que é avaliado) influencia terminantemente os resultados tanto da avaliação como do desempenho propriamente dito. Likert (1967) afirma mesmo que uma entrevista tendo por base de referência um estilo de gestão participada (*supportive management*), pode levar a uma aceitação pacífica por parte dos avaliados de exigências de desempenho mais elevadas. A aceitação será sempre tanto maior quanto mais implicados (e não controlados) se sintam os funcionários durante todo este processo (Silverman & Wexley, 1984).

As maiores críticas feitas a esta Escola apontam para o facto de não se poder pretender a existência de organizações isentas das “zonas de incerteza” (Crozier, 1977) organizacional (que naturalmente decorrem da imprevisibilidade comportamental dos indivíduos e dos grupos dentro das organizações). Num contexto deste tipo, os processos de avaliação, ainda que intencionalmente participados por todos os actores organizacionais, poderão sempre sofrer importantes reveses.

## **Escola dos Processos Cognitivos**

Nos anos 80, o estado da arte em matéria de avaliação de desempenho passa a desenvolver a ideia segundo a qual o avaliador deveria ser essencialmente um decisor responsável pela interpretação de símbolos cognitivos e comportamentais recepcionados ao longo do processo de avaliação/julgamento. Desta forma, esta Escola centrou-se essencialmente em questões como a aquisição de informação, a organização e arquivo da informação, a recolha de informação e a sua integração na notação (Ilgen *et al*, 1993), tendo a preocupação de perscrutar as limitações do avaliador (tanto ao nível da memorização como do tratamento da informação) e insistindo na motivação do mesmo como essencial em todo o processo.

Esta motivação dependerá em larga escala do conhecimento do avaliador sobre o posto de trabalho a avaliar e sobre a grelha a utilizar. Ilgen *et al* (1993) sugerem mesmo que se as categorias utilizadas na avaliação estiverem de acordo com as dimensões de desempenho do posto de trabalho, a avaliação ganhará certamente em termos de exactidão.

Apesar dos progressos apresentados por esta Escola, Murphy e Cleveland (1991) alertam para a sua falta de aplicabilidade fruto de um desinteresse relativamente à variável contexto organizacional, uma falta de integração entre os aspectos de pesquisa e a sua aplicação prática, uma concentração demasiada em aspectos de tratamento da informação e de julgamento da avaliação, uma “obsessão” com a exactidão como critério de eficácia em detrimento de todos os outros critérios.

## **A Escola da Gestão do Desempenho**

Há cerca de duas décadas atrás, o estudo protagonizado por Schneier, Beatty e Baird (1986) dava já conta de que a avaliação do desempenho não deveria constituir-se apenas como instrumento de notação do desempenho passado mas sobretudo contribuir para a valorização do desempenho futuro. Tendo uma perspectiva pró-activa, esta visão é também sistematizadora dos vários elementos e momentos da avaliação, tentando integrar os seus diversos componentes e olhando para as notações e para a entrevista apenas como componentes de um processo de gestão mais abrangente e alargado: a

gestão do desempenho<sup>1</sup>. A avaliação do desempenho deverá pois servir para modificar expectativas, motivar o pessoal, resolver problemas e gerir recursos de um ponto de vista global dentro da organização. Deverá ainda ser incluída no rol de preocupações regulares dos gestores/chefias.

A principal novidade desta Escola reside no facto de alertar para o facto de se dever integrar a avaliação do desempenho com outros sistemas de planeamento e de responsabilidade. As normas e critérios de avaliação terão que ter em conta aspectos como os orçamentos, assim como muitos outros documentos programáticos. Um sistema de gestão do desempenho deverá assegurar a integração estratégica recorrendo a indicadores de desempenho comuns a planos e acordos de desempenho que existam para os níveis organizacional, departamental e individual. Conceitos como o de rendibilidade e/ou o de qualidade podem e devem ser incluídos no rol de objectivos fixados para todos os níveis suprarreferidos, como forma de garantir a coerência na busca de concretização. Num contexto deste tipo, a exactidão das notações deixa de ser tão fundamental, ultrapassando-se assim um dos principais problemas da avaliação de desempenho: a subjectividade e as injustiças relativas entre funcionários dela decorrentes. Desta forma, as preocupações não se devem concentrar tanto no evitamento da indulgência numa avaliação individual, se tivermos por exemplo em atenção a integração desse mesmo indivíduo num grupo onde ele seja preponderante nos resultados do trabalho colectivo. Na gestão pelo desempenho, a utilização de grelhas de avaliação comportamental e a avaliação da gestão por objectivos podem substituir-se aos métodos mais tradicionalistas (Gibson *et al*, 2006), tantas vezes obcecados com o (sempre inatingível) rigor e objectividade das avaliações<sup>2</sup>.

Ainda assim, uma das principais críticas lançadas à Escola da Gestão do Desempenho prende-se com o facto de um sistema de avaliação baseado numa Gestão por Objectivos obstar, ou pelo menos não contribuir objectivamente, para um aprimoramento da comparabilidade das avaliações entre funcionários, limitando desta forma a sua utilidade de um ponto de vista das decisões administrativas, nomeadamente quando se tratam questões como as promoções ou as remunerações, em regra dependentes de uma componente meritocrática (Murphy & Cleveland, 1991).

---

<sup>1</sup> Entenda-se gestão do desempenho como um sistemático meio de ligação entre a gestão de recursos humanos e os objectivos e estratégias organizacionais de conjunto. Esta definição encontra-se em: OCDE (1996), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, PUMA, Paris

<sup>2</sup> Quanto mais intelectualizados são os postos de trabalho e mais difusos e imprevisíveis os seus objectivos mais difícil se torna fazer uma avaliação rigorosa e científica dos desempenhos

## **2. Particularidades do contexto da administração Pública**

### **2.1. Idiosincrasias da avaliação de desempenho na Administração Pública**

Há mais de duas décadas atrás, a identificação de uma multiplicidade de determinantes do desempenho proposta por Mitchell (1985), alertava já para o facto das avaliações terem que levar em linha de conta a heterogeneidade técnica, mas sobretudo comportamental da população activa. O autor informava então que “a performance individual é função de características pessoais e da motivação, só podendo a organização ajudar a determinar as aptidões e características individuais através da selecção, *feed-back* do desempenho e formação profissional. O factor motivacional pode por seu turno ser influenciado pela avaliação, pela descrição e análise da função do funcionário (que o deve poder informar acerca daquilo que se espera dele) e pelos incentivos concedidos por hierarquias ou administração. Desta forma, a avaliação do desempenho pode apresentar um propósito dual, como mecanismo de avaliação servindo de base a esquemas de incentivos e como instrumento de informação de *feed-back* para desenvolvimento dos recursos humanos.”

De acordo com as ideias expressas por Mitchell não será difícil perceber que a selecção, a formação, os sistemas de remuneração, o contexto organizacional, os modelos de organização/gestão, assim como a definição de sistemas de descrição e análise de cargos e a definição de objectivos organizacionais/individuais serão factores fundamentais na determinação dos desempenhos. Um diagnóstico sobre a forma como cada um destes factores pode influenciar o desempenho deverá ser encarado como complementar e não como nefasto e/ou enviesador para a avaliação de desempenho. Tais factores serão sempre o pano de fundo dos sistemas de avaliação do desempenho, sobretudo num contexto de *gestão do desempenho*. Considerando o âmbito organizacional global, aspectos como os orçamentos (associados às prioridades e objectivos organizacionais) também terão um papel na determinação dos critérios e das formas de aplicação e de interpretação da avaliação de desempenho.

Por seu turno, Cunha (2006) refere mesmo que a aplicação da avaliação de desempenho, desligada da cultura prevalecente na organização, num contexto onde porventura a construção da identidade dos trabalhadores não esteja verdadeiramente enraizada e assente na procura do cumprimento dos objectivos da empresa, pode representar uma séria ameaça ao equilíbrio organizacional. Com efeito, não raras vezes os objectivos de

desempenho individual não são coincidentes com os objectivos reais globais da organização. Se um funcionário apenas quiser cumprir os seus objectivos como forma de ser promovido, ou, em última análise, de não ser penalizado, facilmente ele trabalha apenas para os objectivos quantificados que lhe foram fixados pelo superior, exibindo eventualmente um comportamento profissional que lhe pareça o mais adequado para ser avaliado positivamente. Quando trabalham para os números, os colaboradores seguem o comportamento prescrito pelo sistema de avaliação. Neste caso, eles podem estar a atingir os objectivos fixados pelo sistema de avaliação sem que contribuam obrigatoriamente para o sucesso da organização como um todo (Cunha, 2006).

Ou seja, antes de quereremos implementar uma avaliação de desempenho baseada na meritocracia, importa antes de mais certificarmo-nos de que a cultura organizacional existente também vai no sentido da valorização dessa componente do desempenho. No caso da Administração Pública portuguesa existe ainda um grande distanciamento da maioria das Direcções Gerais ou dos Institutos Públicos de uma cultura de meritocracia essencialmente vocacionada para o sucesso do desempenho global das organizações. Desta forma, a aplicação de uma avaliação de desempenho com objectivos quantificados (muitas vezes de forma excessivamente rígida) aos funcionários públicos, independentemente das tarefas que estes desempenham e do contexto em que o fazem poderá constituir-se como um estímulo para um efeito perverso e não como um valor acrescentado de desempenho.

Por outro lado, ao contrário daquilo que se passa com o tecido organizacional do sector privado, o caso da Administração Pública (onde o processo de aproximação à avaliação de desempenho se designou por “classificação de serviço” e foi regulamentado pelo DL n° 44-B/83 de 1 de Junho e pela portaria 642-A/83 de 1 de Junho até ao ano de 2004, altura em que saiu a legislação que previa o primeiro modelo do SIADAP), aparece como único e paradigmático uma vez que se situa num quadro de constrangimentos normativos e organizacionais distintos daqueles em que se inserem as demais organizações. Alguns estudos (OCDE, 1996), levados a cabo por organizações internacionais independentes, têm mesmo considerado que a tentativa de se conferir uma importância desmedida às técnicas de avaliação e gestão do desempenho podem ir contra o espírito da função pública (isto se entendermos a função pública enquanto responsável pela prestação de um serviço de qualidade ao cidadão e não como um sector da economia onde se procuram mais valias materiais). Num artigo ao jornal Público, Ralph Dahrendorf (2004) nota mesmo que os serviços públicos, assim como os



profissionais que nels desempenham as suas funções, não poderão nunca ser apenas avaliados por critérios quantitativos de inspiração empresarial. Na realidade é insuficiente (e porventura até perverso e contraproducente) avaliar uma Universidade em função do número de alunos que licenciou num determinado ano ou um serviço de cirurgia, e os médicos que neles laboram, em função do número de operações efectuadas. A qualidade nos serviços prestados e uma missão de serviço público direccionada para o cidadão em geral e não apenas para um público alvo mais restrito (como se passa na prestação de serviços no sector privado) são e serão sempre primordiais no modo como se deve trabalhar na Administração Pública.

Não obstante, e independentemente das diferenças encontradas nesta matéria, no que concerne o sector público e o sector privado, num quadro de tendencial reforma e modernização da Administração Pública portuguesa, preconizador da descentralização, responsabilização, de autonomias controladas e de flexibilidade acrescida no âmbito da gestão de recursos humanos<sup>3</sup>, a avaliação de desempenho poderá assumir uma papel de alguma importância.

Num contexto em que se procura repensar a lógica e designs organizacionais da Administração Pública portuguesa, o *feed-back* informativo trazido por sistemas de avaliação do desempenho coerentes e sistemáticos (desde que enquadrados por uma filosofia de *gestão do desempenho*) pode tornar-se um factor de concretização das estratégias organizacionais. Dependendo de uma política global de gestão de recursos humanos, mas potencialmente influentes na sua determinação, os sistemas de avaliação de desempenho devem adequar-se a diferentes organismos mas também aos modelos e estilos de gestão/organização, assim como à cultura organizacional. Numa constelação de organismos de dimensões imensas como é a Administração Pública, com uma diversidade de serviços e de organismos (com distintos enquadramentos organizacionais e legais) e consequente existência de sub-culturas organizacionais, existe a necessidade de criação de sistemas de avaliação de desempenho passíveis de se adaptarem a realidades específicas dentro de uma mesma realidade.

Por outro lado, os sistemas de avaliação dever-nos-ão ajudar, não só a determinar os níveis de qualidade do desempenho dos indivíduos mas sobretudo a identificar o peso parcelar de cada uma das principais causas (organizacionais ou outras) que contribuem

---

<sup>3</sup> - Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), Renovar a Administração, Lisboa

para a sua determinação. Só desta forma poderemos ter uma base de trabalho para correcção dos desvios.

## **2.2. *New Public Management* ou *Governance*: que paradigma para o enquadramento da Avaliação de Desempenho na Administração Pública?**

Ainda que se afigure essencialmente como um instrumento ou uma técnica de gestão, a avaliação do desempenho nunca poderá ser dissociada do meio organizacional onde se aplica nem do modelo de gestão e dos pressupostos que a sustentam. Assim sendo, importa salientar que no início do século XXI, académicos e outros estudiosos do fenómeno da Administração Pública não encontraram ainda um consenso relativamente ao modelo de administração/gestão que deve imperar e menos ainda no que concerne aos modelos de avaliação a deverem ser adoptados.

A partir de meados da década de 80, o paradigma managerial foi encarado na sociedade ocidental como uma nova forma de se apostar numa cultura baseada no desempenho e num sector público menos centralizado (OCDE, 1995), num apelo ao controlo e à responsabilização dos diversos actores da Administração, num desenvolvimento da competição, numa optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como na desagregação das tradicionais unidades de trabalho. Nascia então uma forma de managerialismo aprofundada que se veio a designar por *New Public Management* (NPM). Algumas das suas propostas mais emblemáticas passaram pela defesa da profissionalização da gestão no sector público, pela criação objectiva de medidas de desempenho, pelo privilegiar da importância dos resultados e pela redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991). Outros autores associados ao NPM apontaram para a necessidade da promoção de uma responsabilização dos gestores públicos, da competição entre os serviços públicos e da avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos (Osborne e Gaebler, 1992). Dentro desta perspectiva, a avaliação do desempenho era concebida antes de mais como um instrumento de medida e de classificação dos funcionários relativamente aos seus objectivos individuais

Contudo, importa referir que este paradigma se mostrou insensível à “coisa pública”, ao considerar os cidadãos apenas como clientes/consumidores, vaticinando que todo e

qualquer serviço público, independentemente da sua missão ou dos pressupostos da sua existência, deveria ser gerido de uma mesma forma. Como já referimos no capítulo precedente, idiosincrasias organizacionais e produtivas como as dos serviços de saúde e/ou de educação são suficientes para desmistificar esta visão empresarializada da gestão pública e conseqüentemente da própria avaliação de desempenho.

No fim dos anos 90, a nova ordem mundial foi levando os poderes públicos a olharem para o funcionamento e para a organização das Administrações Públicas de forma distinta, forçando-os a considerarem uma panóplia de variáveis não equacionadas até ao presente. Com efeito, administrar o sector público passou a significar gerir redes complexas de processos e de comportamentos, compostas por actores diversos (com aprendizagens, expectativas e comportamentos diferenciados) dos quais se destacavam grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais, empresas privadas ou simples organizações de cidadãos.

De facto, só no início do presente século, é que os académicos da área das Ciências da Administração começaram a pôr em causa de forma mais sistemática a inflexibilidade dos modelos organizacionais e comportamentais até aqui existentes no sector público, fossem estes mais afectos à tradição burocrática, à teoria da liderança política ou à corrente managerialista (Madureira, 2004).

É nossa convicção que, independentemente do paradigma de análise escolhido para estudarmos a Administração, não devemos olhar para a gestão pública como um mero centro produtor de eficácia e de eficiência. Com efeito, apesar da sua evolução e dos novos contornos que lhe são impostos pelo exterior, a Administração Pública não pode deixar de levar em linha de conta aspectos como a legalidade e a legitimidade. Neste sentido, podemos encarar o conceito de *Governance* como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (Pagaza, 2000:48). Hood e Lodge admitem que dada a natureza do contexto sócio-político e económico, só o desenvolvimento efectivo das competências<sup>4</sup> dos funcionários públicos poderá fazer avançar uma reforma articulada

---

<sup>4</sup> Sobre a confusão terminológica acerca da expressão “competência” consultar MADUREIRA, C (2004),

da gestão pública (Hood & Lodge, 2004). Um modelo político-organizacional como o da *Governance* apela pois (directa ou indirectamente) para uma avaliação de desempenho flexível, que leve em linha de conta a necessidade de adaptação dos funcionários às mudanças que vão ocorrendo ao longo do tempo, e que por isso mesmo não se pode deter em critérios de avaliação apenas de natureza quantitativa. De facto o excessivo apego a um conjunto de objectivos traçados para um funcionário para um determinado ano civil, aliado ao medo de sanções por parte deste na eventualidade de não os poder cumprir, poderão obstar a que o funcionário tenha um comportamento elástico e aberto à recepção de novos desafios que possam surgir no período em questão.

Num mundo internacionalizado, em que o *saber*, o *saber fazer* e o *saber ser* adquirem um estatuto de cada vez maior relevância, em que os actores sociais e os actores organizacionais (no caso da Administração Pública, os funcionários) mais instruídos, e por isso potencialmente mais intervenientes, anseiam por participar activamente na construção de um novo sector público, mas em que as causas públicas se continuam a prender<sup>5</sup> com questões como a protecção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço ao cidadão e o serviço à comunidade, então importa encontrar um modelo de avaliação que possa servir para conhecer e melhorar desempenhos, premiá-los ou sancioná-los sem que com isso transforme a avaliação num meio de aprofundamento da burocratização, impondo medidas e quantificações descabidas, sobretudo no contexto de algum tipo de trabalho intelectual. A Administração do presente deve pois constituir-se como uma organização aprendente, responsável pela sistematização de uma diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação do serviço público.

---

*A formação contínua dos Quadros Superiores na área comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*, Tese de Doutoramento (PhD), Lisboa, Universidade Lusíada. No presente caso pode entender-se competência enquanto *capacidade demonstrada (aplicada) em situação de trabalho*

<sup>5</sup> Independentemente das preocupações a deverem ser tidas ao nível da eficiência e da eficácia administrativa

### **3. Evolução da avaliação do desempenho na Administração Pública Portuguesa**

Ao olharmos para a história da avaliação do desempenho na Administração Pública portuguesa, é relativamente fácil identificar 3 períodos, que se distinguem claramente pelo seu contexto social, político e económico.

Aos 5 anos de idade, a democracia parlamentar debate-se com a necessidade de ajustar, corrigir, enquadrar e regulamentar uma Função Pública caótica, tendo considerado importantes neste contexto a garantia de igualdade de oportunidades, o papel do mérito e da competência, a justiça e equidade social, bem como a eficácia da máquina administrativa.

Volvidos 25 anos de aplicação reconhecidamente enviesada e inconsequente do modelo, o contexto em que a Administração se insere é radicalmente diferente, e são questões associadas à produtividade e à competitividade do serviço público e da própria economia que presidem à instituição do SIADAP.

Com um sucesso muito limitado, o novo modelo resiste apenas 4 anos e acaba por ser revisto, prevendo-se a aplicação do SIgADAP já a partir de 2008.

#### **3.1. Classificação de Serviço (1979-2004)**

Em 1979, com a estruturação de carreiras da Administração Pública<sup>6</sup>, é dado o primeiro passo para a implementação de um sistema de avaliação do desempenho, a “classificação de serviço”, que se concretiza passados 14 meses<sup>7</sup>. Eram apontadas como finalidades mais importantes deste sistema a gestão de pessoal, a informação e motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito. Ao mesmo tempo, é reconhecido desde logo que o modelo goza de flexibilidade na sua aplicação e que tem um carácter experimental, prevendo a sua revisão ao fim de três anos.

De facto, em 1983 surge a nova versão<sup>8</sup> da “classificação de serviço”, embora o essencial do modelo se mantenha. As características pessoais do trabalhador eram preponderantes no processo de avaliação, e traduziam-se em competências genéricas e traços de personalidade, integrando marginalmente aspectos como a qualidade e a

---

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 191-C/79 de 25 de Junho

<sup>7</sup> Decreto Regulamentar n.º 57/80 de 10 de Outubro

<sup>8</sup> Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho

quantidade de trabalho. O instrumento de notação adquire assim uma importância excessiva, em detrimento de aspectos relacionados com a diversidade organizacional e com a motivação e relacionamento no trabalho (Murphy & Cleveland, 1991).

A prática acabou por revelar que a cultura organizacional predominante na administração pública não estava preparada para implementar de forma sólida um sistema de avaliação do desempenho. A grande maioria dos serviços acabaria por desvirtuar o modelo, abdicando do seu carácter diferenciador e atribuindo de forma generalizada classificações indiferenciadamente positivas, sendo raras as excepções em que um trabalhador não era considerado excelente.

Se em alguns casos este comportamento tem a sua génese numa genuína vontade de não diferenciar desempenhos para não perturbar um *status quo* adquirido, noutros casos aparece como reacção perante a eventualidade de injustiças relativas, já que a classificação de serviço tem um peso considerável no acesso a concursos de promoção. Na verdade, perante um processo de selecção, um trabalhador que tenha sido avaliado de forma realista estaria em desvantagem relativamente a um a quem tivesse sido atribuída a classificação máxima por falta de rigor.

### **3.2. SIADAP (2004-2008)**

No âmbito de um processo de reforma da Administração Pública<sup>9</sup>, o XVº Governo Constitucional lança em 2004 um novo sistema de avaliação, o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública<sup>10</sup> (SIADAP). A grande mudança preconizada por esta nova abordagem assentava na introdução da lógica de gestão por objectivos, bem como a extensão da avaliação a dirigentes intermédios e aos próprios serviços públicos. No entanto, a esfera da avaliação organizacional acabou por não ser objecto de regulamentação, limitando assim a aplicação do sistema aos funcionários e dirigentes.

Por outro lado, o processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil e sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou em muitos casos a uma atitude de resistência por parte de funcionários e dirigentes. Para tal concorreram dois aspectos centrais do modelo, a saber, a

---

<sup>9</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de Abril

<sup>10</sup> Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública, criado pela Lei n.º 10/2004 de 22 de Março e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14 de Maio

preponderância da avaliação baseada em resultados e a limitação das classificações superiores por um sistema de quotas. A aceitação e apreensão destas mudanças em relação ao modelo anterior implicariam não só uma adaptação técnica e operacional como uma verdadeira mudança cultural nos serviços públicos, para a qual não foi prevista qualquer intervenção de cariz formativo ou mesmo informativo.

Outro grande obstáculo com que a implementação do SIADAP se deparou foi o envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais. De facto, se o paradigma da “gestão por objectivos” assenta na interligação dos objectivos definidos para cada nível de gestão do organismo, a verdade é que raramente os dirigentes de 1º nível participaram de forma construtiva no processo de negociação e definição de objectivos. Esta situação terá mesmo levado o XVIIº Governo Constitucional a publicar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, determinando inequivocamente a responsabilidade dos órgãos máximos dos serviços públicos pela definição dos objectivos estratégicos que servirão de base para toda a cascata de objectivos nas diversas unidades orgânicas. O facto dos dirigentes de topo não estarem abrangidos por este sistema de avaliação não é alheio a esta situação. De resto, a avaliação do desempenho nestes cargos é remetida para a esfera política, não obstante os esforços para a tornar mais objectiva, através da implementação de instrumentos como a Carta de Missão.

A implementação de uma gestão por objectivos implica não só a existência de competências específicas nos dirigentes mas também, como afirma Drucker (2004), de uma dinâmica de actualização permanente dessas competências, assim como das competências comportamentais. Em Portugal, de acordo com um estudo recente, os dirigentes demonstraram um alheamento no que diz respeito a questões relacionadas com a mudança cultural e comportamental (Madureira, 2004).

Todos estes factores contribuíram de forma decisiva para um relativo fracasso da introdução do novo modelo de avaliação na administração pública. Em todo o caso, há lições importantes a retirar da experiência que deveriam servir para uma revisão e adaptação do sistema, por forma a garantir uma melhor aplicação à realidade e um envolvimento mais profundo de todos os intervenientes.

### **3.3. SIgADAP (2008- )**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, determina, entre outras mudanças, a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi protelada para 2008. Em Julho de 2007, é apresentada a versão final do novo modelo<sup>11</sup> e obtida a concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública.

Neste novo modelo, agora designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP), são estabelecidos três subsistemas de avaliação (Artigo 9.º): dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. Assim, desde logo, a primeira grande novidade é a concretização formal da avaliação dos serviços, que embora prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada.

#### ***SIgADAP 1 - Serviços***

A avaliação dos serviços assenta na auto-avaliação (Artigo 14.º), com base em critérios acordados entre o serviço e a sua tutela política, no âmbito de um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), que agrega toda a informação relevante (Artigo 10.º). Estes quadros são acompanhados e monitorizados pelo Ministério responsável, que também deve efectuar uma análise crítica da auto-avaliação realizada, da qual dependerá a distinção de mérito ou a determinação de hetero-avaliação (Artigo 17.º).

Apenas quando o exercício de auto-avaliação evidencia desempenhos insuficientes é promovida uma hetero-avaliação, com o objectivo de aprofundar o conhecimento sobre as causas e apresentar soluções (Artigo 17.º, 3-a). Este processo é da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) e pode ser realizada por operadores internos (p.e., inspecções-gerais) ou externos (p.e., associações de consumidores).

Em qualquer dos casos, os efeitos duma avaliação negativa do serviço são definidos de forma genérica, deixando um elevado grau de discricionariedade à tutela governamental, enquanto que os efeitos duma avaliação positiva resultam no aumento

---

<sup>11</sup> Proposta de Lei n.º 307/2007 de 23 de Abril



das quotas reservadas aos bons desempenhos dos dirigentes e trabalhadores, bem como no reforço da dotação orçamental.

No que diz respeito ao novo modelo de avaliação dos serviços, destacam-se dois aspectos que poderão vir a comprometer o seu sucesso e a sua transparência: a dependência da avaliação corrente num processo interno de auto-avaliação, sem garantias de um efectivo controlo superior; e a manutenção da hierarquia política como suporte para a definição de objectivos e aplicação de sanções em caso de desempenhos negativos.

### ***SigADAP 2 - Dirigentes***

No caso dos dirigentes, a avaliação é separada em dois modelos (Artigo 29.º): a avaliação global, que é efectuada no final da comissão de serviço, e a avaliação intercalar, com periodicidade anual.

A avaliação dos dirigentes superiores de 1º grau (Directores Gerais, Presidentes de I.P., ou equiparados) é da responsabilidade da tutela governamental e assenta na Carta de Missão, o que não constitui grande mudança em relação à situação anterior. No caso dos dirigentes superiores de 2º grau (Subdirectores gerais, Vice-Presidentes de I.P., ou equiparados), a avaliação é efectuada pelo dirigente máximo, com base igualmente numa Carta de Missão (Artigo 30.º, 2).

Embora seja visível um esforço de objectivação e formalização do processo e dos critérios a aplicar, o modelo continua a depender da relação política entre governo e administração. Um elemento inovador que demonstra precisamente esta ambiguidade consiste na introdução da avaliação a 180 graus, i.e., efectuada pelos dirigentes que dependam do avaliado. No entanto, este tipo de avaliação é facultativa e depende da vontade do dirigente máximo do serviço (Artigo 31.º, 4).

Os efeitos da avaliação do desempenho dos dirigentes superiores são os previstos no respectivo estatuto, salientando-se a atribuição de prémios de gestão, a renovação e a cessação da comissão de serviço.

No que respeita os dirigentes intermédios, e à semelhança do que acontecia já com o sistema anterior, os critérios são mais rigorosos que no caso dos dirigentes superiores. Assim, contribuem para a sua avaliação os resultados obtidos e as competências demonstradas. Aqui, apenas duas mudanças se fazem notar de forma sensível: ao nível dos efeitos que, para além dos prémios de desempenho e da renovação ou cessação da

comissão de serviços, prevêem ainda períodos sabáticos e estágios, bem como dias suplementares de férias (Artigo 39.º); e ao nível da expressão da avaliação final que passa a contemplar apenas três níveis, reduzindo assim a diferenciação possível dos desempenhos (Artigo 37.º).

### ***SIgADAP 3 – Trabalhadores***

No caso dos trabalhadores da administração pública, as novidades introduzidas por este novo sistema não são muitas, mantendo-se o essencial do modelo anterior. Tendo sido retirado o critério da Atitude Pessoal da avaliação, esta recai agora sobre resultados atingidos e competências (Artigo 45.º). No entanto, à semelhança do que acontece com os dirigentes intermédios, a escala de avaliação sofre uma mudança relevante, já que tanto os objectivos, como as competências, e mesmo a classificação final são neste modelo notadas numa escala de 3 valores, reduzindo assim a abertura para diferenciar desempenhos (Artigo 50.º).

À semelhança do que acontece no caso dos dirigentes, também os trabalhadores gozam de benefícios como períodos sabáticos e dias de férias quando atinjam desempenho excelente (Artigo 52.º).

O novo modelo de avaliação do desempenho da administração pública não representa de facto um corte com o anterior, mantendo os seus aspectos fundamentais e introduzindo apenas algumas alterações.

Fruto da pressão das organizações representantes dos trabalhadores, foi criada a figura da Comissão Paritária que poderá contribuir para a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços. Releva-se também o facto de finalmente ser abrangida pelo sistema a avaliação dos serviços e dos dirigentes superiores, ainda que esta esteja fortemente dependente da esfera política e assente em critérios sujeitos a grande subjectividade e discricionariedade.

Por outro lado, o sistema de quotas máximas para os melhores desempenhos sofre duas alterações. A mais importante diz respeito ao possível aumento da quota disponível nos serviços que tenham obtido distinção de mérito, de 25% para 30% nos desempenhos relevantes e de 5% para 10% nos desempenhos excelentes (Artigo 27.º). Em segundo lugar, no novo modelo, a quota para o desempenho excelente (5% do total de avaliados) incide sobre os avaliados com desempenho relevante (também sujeito a quota, neste

caso, de 25%), i.e., mantendo-se uma quota global de 25%, como acontecia no sistema anterior, ela pode agora ser atribuída na sua totalidade a desempenhos relevantes (havendo neste caso 0% de desempenhos excelentes). Lembre-se que, no SIADAP, as quotas eram independentes: mesmo quando não havia lugar a desempenhos excelentes, a quota para desempenhos muito bons mantinha-se nos 20%.

No que respeita o modelo de avaliação propriamente dito, deve destacar-se o facto da escala de classificação ter sido encurtada, o que contribuirá certamente para uma menor diferenciação dos desempenhos. Tal, associado ao sistema de quotas para as classificações superiores, poderá vir a representar uma dificuldade acrescida para a gestão do processo.

#### **4. Conclusões**

Na elaboração do presente documento foram sumariamente descritas as principais escolas teóricas da avaliação de desempenho. Este enquadramento serviu essencialmente para enquadrar o conceito de avaliação num contexto particular como é o da Administração Pública. Com efeito, como vimos, a subjectividade, indissociável de qualquer processo de avaliação, encontra-se potenciada numa área de emprego em que não se podem calcular desempenhos em função de resultados quantitativos (por exemplo volumes de vendas de produtos/serviços ou artigos produzidos). Estas idiosincrasias do trabalhador público reforçam a ideia de que a sua avaliação é particularmente difícil de se fazer.

Contudo, importa ressaltar que a necessidade de uma monitorização/avaliação dos desempenhos dos funcionários públicos e o *feed-back* decorrente da mesma são fundamentais para a resolução de questões organizacionais como o levantamento de necessidades de formação, para a aferição de um potencial reaproveitamento do funcionário noutras funções, para a identificação das suas hipóteses de progressão imediata e até, eventualmente para a sua recompensa ou admoestação.

No que concerne ao nosso país, a prática de avaliação do desempenho na Administração Pública, nos últimos 27 anos, não pode ser considerada como positiva. A introdução dos sistemas de avaliação esteve sempre associada a processos mais ou menos complexos de reforma administrativa e organizacional, o que dificultou a sua efectiva implementação.

Se no caso da “Classificação de Serviço” eram os atributos pessoais que dominavam o modelo, no caso do SIADAP e do futuro SIgADAP, são os resultados que predominam na avaliação do desempenho.

Uma das grandes dificuldades com que o SIADAP se deparou foi a sua aplicação ao topo hierárquico da administração, que está intimamente ligado à esfera política. Tal dificuldade não parece que venha a ser totalmente eliminada pelo novo modelo já delineado.

Outro obstáculo a uma efectiva implementação do sistema de avaliação tem sido tradicionalmente a resistência dos dirigentes em diferenciarem desempenhos, o que se traduziu em classificações máximas generalizadas. Embora se tenha tentado limitar essa resistência pela introdução de quotas máximas para os melhores desempenhos, a verdade é que não raras vezes a igualização passou no novo modelo a ser feita em níveis intermédios de classificação.

No entanto, alguns avanços parecem tomar forma no próximo modelo, como seja a efectiva avaliação dos serviços e dos dirigentes máximos (embora dependente da esfera política), a criação de Comissões Paritárias ou a flexibilização das quotas por mérito do serviço.

À semelhança do que aconteceu com o SIADAP, também com a implementação do SIgADAP teremos de esperar alguns anos para poder confirmar ou infirmar algumas das dúvidas e críticas que lhe são hoje apontadas.

## 5. Bibliografia

- CAETANO, António (1990), *Avaliação de Desempenho – Metáforas, Conceitos e Práticas*, Lisboa, RH Editora.
- CROZIER, Michel (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil
- CUNHA, João Vieira (2006), Avaliação: Perigo ou Panaceia?, *Diário de Notícias* de 28 de Julho de 2006.
- DAHRENDORF, Ralph (2004), Avaliação de desempenho na Administração Pública, *Público* de 10 de Janeiro de 2004
- DRUCKER, P. F. (2004), *The Practice of Management*, Amsterdam, Elsevier.
- GIBSEN, James L., IVANCEVICH, John M., DONNELLY, James H., KONOPASKE, Robert (2006), *Organizações – Comportamento, Estrutura e Processos*, São Paulo, McGraw-Hill.
- HOOD, C., LODGE, M (2004), Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis, *Governance*, pp-313-333
- HOOD, C. (1991), A Public Administration for all Seasons?, *Public Administration*, nº69, 1
- ILGEN, D.R., BARNES-FARRELL, J.L., MCKELLIN, D.B. (1993), Performance appraisal process research in the 1980s: What has contributed to appraisals in use?, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, nº54, 321-368
- KAHALAS, Harvey (1985), The environmental context of performance evaluation and its effects on current practices, *The performance appraisal sourcebook*, Massachusetts, Human Resources Development Press.
- LAWLER E.E., RHODE, J.G. (1976), *Information and control in organizations*, Goodyear, Pacific Palisades, CA.
- LIKERT, R. (1967), *The human organization, its management and value*, New York, McGraw-Hill.
- LOCKE, E., LATHAM, G.P (1990), *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- MADUREIRA, C. (2004), A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa, Oeiras, Edições INA
- MADUREIRA, César (2002), “A avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública”, Actas do 3º Encontro INA cujo tema foi “A reinvenção da Função Pública”, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

- MITCHELL, Terence (1985), *People in Organizations*, Singapore, McGraw-Hill, pp-392-425.
- MURPHY, K.R., CLEVELAND, J.N. (1991), *Performance appraisal: An Organizational Perspective*, Boston, Allyn and Bacon.
- OCDE (2005), Renforcer la confiance dans l'action publique – Quel rôle pour l'État au 21<sup>ème</sup> siècle ?, OCDE, Rotterdam.
- OCDE (1996), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, PUMA.
- OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*, OCDE, Paris
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company
- PAGAZA, I.P. (2000), La Globalización y la Reforma a las Administraciones Públicas, Revista Iberoamericana de Administración Pública, nº5, Julio-Diciembre
- SCHNEIER, Craig e BEATTY, Richard (1985), What is Performance Appraisal, in The performance appraisal sourcebook, Massachusetts, Human Resources Development Press.
- WOOD, Robert, MARSHALL, Verena (1993), *L'Évaluation des performances: Pratique, problèmes et questions à débattre*, OCDE, PUMA – Gestion Publique, Université d'Australie Occidentale, Paris.
- Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), Renovar a Administração, Lisboa
- SCHNEIER, C.E., BEATTY, R.W., BAIRD, L.S. (1986), Creating a performance measurement system, *Training and Development Journal*, May, pp-74-80
- SILVERMAN, S.B. WEXLEY (1984), Reactions of employees to performance appraisal interviews as a function of their participation in rating scale development”, *Personnel Psychology*, nº37, pp-703-710
- THORNDIKE, R.L. (1949), *Personnel Selection*, New York, Wiley.

### **Bibliografia Jurídica**

- Decreto-Lei n.º 191-C/79 de 25 de Junho
- Decreto Regulamentar n.º 57/80 de 10 de Outubro
- Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 de 1 de Junho

- Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Julho
- Lei n.º 10/2004 de 22 de Março
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de Abril
- Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14 de Maio
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho
- Proposta de Lei n.º 307/2007 de 23 de Abril