



FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DO PORTO

Cátia Sofia Miranda Cardoso

2º Ciclo de Estudos em Sociologia

Avaliação de Desempenho: uma abordagem a uma autarquia

Setembro de 2012

Orientador: Prof. Doutor Carlos Manuel Gonçalves

Classificação:

Ciclo de estudos:

Dissertação / Relatório / Projecto / IPP:

Resumo

O presente trabalho procurou analisar o sistema de avaliação de desempenho numa autarquia. Para fazer essa análise tivemos de enquadrar este sistema nas dinâmicas mais gerais de gestão pública.

Hoje assistimos cada vez mais a transformações na administração pública, os cidadãos tornaram-se mais exigentes e por conseguinte, a administração pública foi obrigada a instituir novas medidas que respondessem de forma eficaz a essas exigências. Com o passar do tempo, a influência da nova gestão pública foi cada vez mais visível em Portugal. A partir de 2004, as autarquias viram-se obrigadas a implementar um sistema de avaliação do desempenho: Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Este estudo mostra-nos a aplicação da avaliação por objetivos prevista no SIADAP e o modo como esta avaliação de desempenho se apresenta na atualidade como uma abordagem estratégica para proporcionar o sucesso das organizações.

Para esta perceção sobre o SIADAP elaboramos um estudo de caso numa Câmara Municipal que envolve uma experiência de estágio de novembro de 2011 a março de 2012.

Numa primeira abordagem deste relatório, procedemos à clarificação das dimensões analíticas que enformaram o nosso trabalho e que nos possibilitaram uma aproximação à realidade em análise. Foram apresentados os modelos de gestão que estão subjacentes ao setor público, aferimos as mudanças que ocorreram na gestão de recursos humanos bem como as mudanças que ocorreram nos sistemas de avaliação de desempenho. Após este desenvolvimento seguiu-se o tratamento da informação que englobou entrevistas semiestruturadas aos membros do órgão de gestão autárquica e também um período de estágio na autarquia.

Foram ainda dadas informações detalhadas sobre o SIADAP – em que consiste, as suas alterações, vantagens e desvantagens.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; recursos humanos; SIADAP; administração pública; autarquias; reforma administrativa; nova gestão pública.

Abstract

This paper aimed to analyze the system of performance evaluation in an autarchy. To do this analysis we had to fit this system in more general dynamics of public management.

Today we are witnessing more and more changes in public administration, citizens have become more demanding and therefore, the government was forced to establish new measures to respond effectively to these demands. Over time, the influence of new public management has been increasingly visible in Portugal. Since 2004, municipalities have been forced to implement a system of performance evaluation: system integrated of performance evaluation in public administration.

This study shows the application of evaluation by objectives predicted on the system of evaluation and how this performance evaluation is presented today as a strategic approach to provide the success of organizations.

To this perception about the system of evaluation, we prepared a case study in a town hall, involving a work experience from November 2011 to March 2012.

In a first approach to this report, we clarified the analytical dimensions which shaped our work and enable us to an approximation to reality in analysis. The management models that underlie the public sector were presented; we checked the changes that occurred in human resource management as well as the changes that occurred in the systems of performance evaluation. This development was followed by the processing of information that included semi-structured interviews with members of the municipal management and also a work experience in the town-hall.

Apart from what has been cited above we also gave detailed information about the system of evaluation – its definition, its changes, advantages and disadvantages.

Keywords: performance evaluation; human resources; public administration; local government; administrative reform; new public management

Résumé

Ce travail essaie d'analyser le système d'évaluation de la performance professionnelle dans une mairie. Pour faire cette analyse, on a dû situer ce système dans les dynamiques générales de la gestion publique.

De nos jours, on assiste, de plus en plus, à des transformations dans l'Administration publique. Les citoyens sont devenus plus exigeants et, par conséquent, l'Administration publique a été obligée à établir de nouvelles mesures pour répondre de manière efficace à ces exigences. Au fur et à mesure, l'influence de la nouvelle gestion publique a été plus visible au Portugal. Dès 2004, les mairies ont dû établir un système d'évaluation de la performance professionnelle: Système Intégré d'Évaluation de la Performance dans l'Administration Publique (SIADAP).

Cette étude nous présente l'application de l'évaluation par objectifs établie au SIADAP et la manière comme cette évaluation de la performance professionnelle se présente actuellement comme une possibilité stratégique pour aider au succès des organisations.

Pour avoir cette perspective en relation au SIADAP, on a fait l'étude d'une situation dans une mairie. Ce projet a compris une expérience de stage de novembre 2011 jusqu'à mars 2012.

Dans la première partie de ce rapport, on explique les dimensions analytiques qui ont servi de support à notre travail et qui nous ont permis une approche à la réalité en analyse. On présente les modèles de gestion qui sont sous-jacents au secteur public; on analyse les changements qui sont arrivés dans la gestion des ressources humaines ainsi que les changements dans les systèmes d'évaluation de la performance professionnelle. Après ce développement, on fait le traitement de l'information, ce qui a compris des interviews aux éléments de l'organisme de gestion de la mairie.

On donne aussi des informations minutieuses en relation au SIADAP - ce qu'il est; les changements qu'il a eus, ses avantages et inconvénients.

Mots-clés: évaluation de la performance professionnelle; ressources humaines; SIADAP; Administration publique; mairie; réforme administrative; nouvelle gestion publique.

Agradecimentos

A minha primeira palavra de agradecimento dirige-se aos meus pais e irmã. Obrigada por me terem tornado na pessoa que sou, por tudo o que têm feito por mim, sem o vosso apoio incondicional eu não teria conseguido.

Ao meu pai agradeço o gosto que me inculuiu pelas letras, e pela leitura, a calma que me transmite. À minha mãe agradeço a coragem, o colo, agradeço todo o tempo que me deu e eu ganhei em conversas e tudo o que sou hoje. Este relatório não teria sido possível sem a vossa inteira dedicação e estima. À minha irmã agradeço o tempo que despendeu, mesmo quando não o tinha, as conversas e o “tu és capaz”.

Em vez de um agradecimento um pedido de desculpa pelas minhas ausências, pela minha falta de tempo, para contigo meu fiel escudeiro, mas também um obrigado pelas conversas, pela tranquilidade, pela perseverança.

Não podia também deixar de parte a pessoa mais importante, na execução de tudo isto, o meu orientador, que sem os seus ensinamentos, eu não teria chegado até aqui, muito obrigada. Agradeço ainda a todos os meus professores que me ensinaram todas as bases para que este relatório fosse o produto final que é. Obrigada a todos!

À instituição que me acolheu, que acreditou em mim. Uma palavra muito especial para a Vereadora dos Recursos Humanos, pelo seu carinho, atenção e preocupação, pela sua postura, obrigada por ter acreditado que eu estaria à altura do desafio.

À Divisão de Recursos Humanos, que me acolheu e onde eu passei bons momentos. Agradeço ao seu chefe por confiar em mim e por ser incansável em tudo o que eu lhe solicitava, as suas palavras de conforto e incentivo e obrigada por me ter tornado parte dessa “sua casa”.

A todos os meus colegas que durante cinco meses, me fizeram sentir em casa e me fizeram ter vontade de voltar sempre que possível: Armando, Virgínia, D. Isabel, D. Isménia, Sara, Rui, Sandra, Andreia. E claro que não me podia esquecer da minha companheira de almoços, de conversas, de café, a minha querida Melanie, obrigada. Este relatório também é um bocadinho teu. Ainda uma palavra de agradecimento ao Gonçalo, pela simpatia, e sentido de humor, um dia ainda te mudas para os Recursos Humanos. Foram muitas as pessoas que contribuíram para uma boa integração e para

uma boa execução do meu relatório seria impossível mencioná-los todos, mas não esqueço a vossa simpatia e hospitalidade.

Ainda uma palavra para a minha amiga de todas as horas, para aquela que está sempre lá, para aquela que faz descobertas maravilhosas, obrigada Sara!

Por último, agradeço à pessoa que mais me ajudou e mais apoio me deu, a minha querida Dr^a (um dia eu vou chamar-lhe Zé), obrigada por não me deixar desistir, pelo carinho, pela dedicação.

Índice Geral

Resumo	III
Abstract	IV
Résumé	V
Agradecimentos	VII
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 ESTADO E NOVA GESTÃO PÚBLICA	15
1. Mudanças no Estado	15
1.1 Do Estado Interventor ao Estado Regulador	15
1.2 Modelo burocrático	19
1.3 Reforma administrativa	23
1.4 Características da Nova Gestão Pública	26
1.5 Nova gestão Pública em Portugal	35
2. Da gestão tradicional à Nova Gestão de Recursos Humanos	41
3. A avaliação de desempenho	56
CAPÍTULO II AS AUTARQUIAS EM PORTUGAL	65
1. Breve evolução das autarquias em Portugal	65
2. A Instituição de estágio	68
CAPÍTULO III CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTÁGIO	73
CAPÍTULO IV ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA AUTARQUIA	79
1. Estudo de caso: algumas notas	79
2. A avaliação de desempenho nas autarquias	85
3. Avaliações do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública na Câmara Municipal	93
4. As posições dos dois actores principais no processo de aplicação da avaliação de desempenho na autarquia	95
5. Sugestões de intervenção	99
CONCLUSÕES	105
Referências Bibliográficas	111

ANEXOS	117
Anexo 1 – Manual de Avaliação de Desempenho	118
Anexo 2 – Guião de entrevista	148
Anexo 3 – Grelha de análise das entrevistas	152
Anexo 4 – Tabelas das etapas do Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública	154

Introdução

O relatório que apresentamos com o título “Avaliação de desempenho: uma abordagem a uma autarquia” resulta de um estágio curricular, de cerca de cinco meses (de 16 de novembro a 23 de março), numa Divisão de Recursos Humanos de uma autarquia da Região Norte de Portugal (não iremos identificar a autarquia, uma vez que nos foi pedido o seu anonimato). Estágio que se inseriu no Mestrado em Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

O estágio teve como objetivo principal: a aquisição de conhecimentos e competências em contexto organizacional de modo a obtermos, em primeiro lugar, o grau de mestre em sociologia. Num plano mais particular, pretendemos compreender as dinâmicas de avaliação de desempenho dos funcionários numa autarquia. Este foi o eixo estruturante que tomamos como guia no nosso trabalho na autarquia e na elaboração do presente relatório. Para atingir este objetivo primordial, o orientador e a supervisora do estágio definiram quatro objetivos operativos: definir e desenhar, através de fluxogramas, todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho de trabalhadores e dirigentes (para todas os serviços da autarquia), incluindo prazos e legislação aplicável; acompanhar e monitorizar o processo de preparação e definição de objetivos, em termos de SIADAP 1, 2 e 3 para o ano de 2012; acompanhar e monitorizar o processo de avaliação de desempenho dos trabalhadores, dirigentes e serviços referentes ao ano de 2011; elaborar um relatório sobre as falhas detetadas no processo de avaliação de desempenho e a respetiva proposta de solução.

Por outro lado, o estágio permite analisar ainda todas as dinâmicas inerentes ao dia a dia de uma Divisão de Recursos Humanos dentro de uma autarquia: atendimento ao público; resolução de problemas; acompanhamento do sistema de avaliação de desempenho; execução de base de dados; elaboração de um manual de avaliação de desempenho, entre muitas outras atividades.

Pretendemos durante o período de estágio cumprir/executar os objetivos propostos, bem como recolher os elementos necessários para a elaboração do presente relatório. No final do estágio, estamos em posse de elementos capazes de nos ajudar na elaboração deste relatório, assim como de elementos que nos permitam concluir sobre a pertinência e importância da avaliação de desempenho.

Para alcançarmos os objetivos acima indicados tivemos de recorrer a um conjunto de operações metodológicas que nos remetem para a construção e aplicação de um conjunto de instrumentos de recolha e tratamento da informação. Assim, optamos por olhar para a autarquia como um estudo de caso no que concerne à aplicação do sistema de avaliação. Decidimos ainda incluir a posição de dois atores importantes na aplicação do sistema de avaliação (a vereadora dos recursos humanos e o diretor da divisão de recursos humanos). Para tal efeito os referidos atores foram entrevistados.

Em termos de estrutura, o presente relatório encontra-se organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo abordamos um conjunto amplo de temas, que se encontram interligados. Retrata-se de um modo sucinto a passagem do Estado interventor para um Estado regulador, tentando enquadrar esta evolução à luz dos pressupostos económicos, sociais e políticos. Aborda-se ainda o surgimento da Nova Gestão Pública, as suas características, a sua evolução, os diferentes modelos e as suas limitações. Dedicamos ainda a nossa atenção a caracterizar a sua influência em Portugal. Traça-se, sinteticamente, a evolução da gestão de recursos humanos e as suas mudanças. Aborda-se a temática da avaliação de desempenho bem como o aparecimento do sistema integrado de avaliação do desempenho que está associado à evolução da gestão de recursos humanos. É apresentada a evolução e reformulação deste sistema de avaliação assim como as suas limitações e vantagens para a administração pública. Desta forma mostra-se que as reformas que foram sendo introduzidas na administração pública portuguesa são consequência da aplicação dos princípios da Nova Gestão Pública.

No segundo capítulo, fazemos uma caracterização da instituição, que não pode ser muito detalhada pelo facto de a mesma ter imposto, como condição, para a elaboração do estágio, o anonimato. Como já foi referido o estágio decorreu numa autarquia e decidiu-se fazer uma breve caracterização das autarquias locais, a sua evolução histórica e, paralelamente, consolidar com alguns dados decorrentes da análise dos balanços sociais do município em questão.

O terceiro capítulo integra uma reflexão sobre o estágio em que pretendemos mostrar a importância de realizar um estágio curricular e a mais-valia do mesmo para a concretização do presente trabalho. As tarefas realizadas durante o estágio bem como as dificuldades e os obstáculos por nós sentidos são igualmente enunciados no referido capítulo. O nosso interesse pessoal justificou em boa medida a escolha deste tema: compreender a implementação do SIADAP na autarquia. Devido à complexidade do

tema e às várias ramificações que nele existem, optou-se por elaborar um estudo caso nessa instituição.

O quarto e último capítulo reporta-nos para a recolha e tratamento da informação alcançada ao longo do estágio, o que nos possibilita efetuar um confronto entre teoria e empiria. Aqui clarificam-se as etapas de aplicação do SIADAP na autarquia bem como os resultados de algumas avaliações no município ao longo dos anos. Apresentamos algumas sugestões de intervenção de modo muito reduzido, porque são poucos os aspetos que podem ser alterados, uma vez que falamos de um diploma legal que tem de ser aplicado em conformidade com o mesmo. Ainda dentro deste capítulo, apresentamos as posições dos dois intervenientes no processo de avaliação de desempenho.

Terminamos o relatório com a apresentação das principais conclusões alcançadas através do cruzamento da nossa experiência de estágio com a nossa visão teórica sobre o tema. No presente relatório, são ainda anexados textos e/ou documentos que, de algum modo, pretendem clarificar alguns aspetos que, na nossa opinião, necessitam de um esclarecimento adicional.

CAPÍTULO I | ESTADO E NOVA GESTÃO PÚBLICA

1. Mudanças no Estado

1.1. Do Estado Interventor ao Estado Regulador

Iniciamos esta exposição teórica com uma breve síntese da evolução da função do Estado ao longo do passado histórico recente. Interessa-nos unicamente referenciar os pontos mais importantes e com significado para as mudanças dos processos de gestão dos funcionários públicos.

O século XX foi bastante rico em mudanças quer do ponto de vista social quer do ponto de vista económico. Assistimos a duas grandes guerras, a muitas crises económicas, com especial enfoque para a crise de 1929 (que foi sem dúvida um ponto de viragem na história mundial e por consequência na história europeia), à construção de várias organizações de carácter internacional (OCDE, ONU, UE, entre outras), à unificação da Europa, à queda do muro de Berlim, ao fim da União Soviética, e a muitos outros acontecimentos.

Todos estes fatores não deixaram de conduzir a uma mudança do papel do Estado. Contudo esta alteração nem sempre foi linear; teve avanços e recuos. Como refere Sá “muito frequentemente, e para quem gosta de esquemas, refere-se uma evolução do estado liberal ou do capitalismo de concorrência para o chamado estado providência ou de capitalismo monopolista; a este teria sucedido a crise do estado providência, o apogeu das tendências neoliberais, ou de outro tipo, emergentes da referida crise do estado providência” (Sá, 2000: 61).

O Estado Liberal ou de capitalismo de concorrência caracterizou-se no século XX, por um estímulo às instituições representativas, ao afastamento do Estado da esfera individual dos cidadãos e à elevada importância dada ao mercado. É neste Estado Liberal que os diferentes agentes económicos interagem. De acordo com Habermas, “o estado assegura no exterior a integridade territorial e a competitividade da economia nacional com meios políticos. No interior o meio de regulação que predominava até então, o poder legítimo serve essencialmente para manter as condições fiscais gerais de produção que tornam possível o processo de exploração do capital, processo que é regulado pelo mercado. Aqui a troca torna-se o meio de regulação dominante” (cit. por

Sá, 2000: 131). Se quisermos resumir a filosofia do liberalismo numa só frase, poderíamos dizer que “fundamentalmente, o liberalismo é o sistema que tem como objectivo dar ao maior número possível de pessoas o máximo de oportunidades para escolherem pessoalmente o seu próprio modo de vida.” (Lépage, s/d: 315)

Na realidade, este modelo de Estado não teve a projeção integral. A separação entre política e economia nem sempre se verificou permitindo que lhe fossem feitas críticas. Estas críticas começaram a surgir essencialmente quando o mundo assistiu, em 1929, ao *crash* da bolsa americana. A economia entrou num período de depressão. A falência de empresas, o desemprego e a diminuição do rendimento das pessoas foi inevitável. Primeiro nos Estados Unidos da América e depois estendeu-se aos países europeus ainda não reorganizados, em termos económicos e sociais, dos efeitos devastadores da I Guerra Mundial. A Grande Depressão instalou-se.

Aos poucos, o liberalismo começou a ponderar uma tendência mais intervencionista do Estado para solucionar problemas sociais. A crise de 1929-1932 obrigou a repensar as bases do capitalismo liberal. Desta forma, os governos viram-se obrigados a intervir na vida económica e social. O Estado teve, então, de proceder a um aumento das estruturas, funções e responsabilidades (o New Deal no EUA, entre 1933 e 1937 é um dos exemplos históricos de uma maior intervenção do Estado).

Todo este movimento acaba por se expandir no período do pós II Guerra Mundial (1945). Em particular na Europa, e por força das consequências sociais, políticas e económicas do conflito, o Estado passa a intervir na economia¹. Esta intervenção traduz-se na distribuição da riqueza, da estabilização da macroeconomia e também pela regulação dos mercados. Este “novo” Estado, ao ser mais regulador, cria políticas mais normativas e apresenta alternativas para corrigir falhas do capitalismo de mercado. Apesar de muitas das componentes da segurança social terem sido criadas anteriormente, desde finais do século XIX em alguns países europeus, e de serem um pouco diferentes uma vez que não possuíam um cariz universal, o pós-guerra permitiu que houvesse uma generalização da segurança social e que esta fosse comumente aceite, principalmente nos países capitalistas da Europa Central e do norte (Portugal por força do regime do Estado Novo esteve ausente deste processo de reconfiguração do Estado e da construção especificamente do Estado Providência). Em termos gerais,

¹ Avançamos com uma ideia global sobre o Estado. Contudo, é de sublinhar que existiram diferenças importantes conforme os países na reconfiguração do Estado.

aquela reconfiguração do Estado baseou-se muita na administração burocrática e no profissionalismo dos quadros a trabalharem nas organizações públicas.

O Estado Providência surge num contexto muito específico do pós-guerra e pela forte necessidade de intervenção do Estado “na economia e na indústria para permitir a reconstrução do Estado Nação, por um lado, e por outro, da necessidade de se envolver na gestão de conflitos e concertação entre classes e grupos sociais para minimizar as desigualdades sociais decorrentes do modo de produção capitalista dominante.” (Carvalho, 2009: 30) Mais especificamente, o Estado-Providência “pode ser definido como um estado que proporciona programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades de vida entre os cidadãos.” (Rodrigues, 2005: 29) Podemos ainda defini-lo “como algo criado para proteger os cidadãos do desemprego e dar-lhes a devida protecção social.” (Rodrigues, 2005: 29)

Viveu-se uma época de consolidação dos direitos sociais. O Estado Interventor consubstanciou-se ao “assumir o papel de regulador da economia, assistindo-se a uma imbricação entre Estado e economia, própria de uma fase intervencionista, em que o Estado providência, produtor e empresário passou a desempenhar um papel redistributivo da riqueza gerada e a procurar assegurar a estabilidade macro económica” (Rocha, 2009: 5-6). A redistribuição de rendimentos apresentou-se como uma solução para reafirmar a Europa, e também como fonte de crescimentos no pós-guerra. Os estudos de Esping-Anderson (1990) oferecem-nos uma leitura sociológica sobre todo este processo.

Por sua vez, o mercado foi relegado para o papel de gerador de recursos capaz de satisfazer as necessidades das populações. Por diversas vezes, houve necessidade de nacionalizar setores estratégicos da economia. No entanto, o conceito de Estado planeador, produtor de bens e serviços e em última instância de empregador, começou a apresentar sinais de desgaste na segunda metade dos anos 1970 e início da década seguinte e deixou de concretizar aquilo a que se propusera.

No início da década de 1970 assiste-se ao primeiro choque petrolífero da história, o aumento do preço do petróleo dá origem a uma recessão económica. Com a recessão económica há uma ampla procura de certos serviços públicos e da parte dos governos europeus começa a surgir os primeiros sinais de dificuldade em gerar receitas (mesmo tendo recorrido ao aumento dos impostos). Esta incapacidade dos governos deve-se em parte ao aumento de desemprego. Assim, os vários modelos de Estado

Providência (Esping-Anderson, 1990) vêm tendo problemas de sustentabilidade financeira. As políticas de bem-estar social começaram a ser vistas como parte de um problema que era preciso resolver particularmente pelas teses políticas neo-liberais (que ganharam um peso político relevante nos Estados Unidos América com Reagan e na Inglaterra com Margaret Thatcher). “ É esta crise que sustenta argumentos ideológicos assentes na tese de que o Estado é demasiado pesado e consome recursos em excesso, porque está envolvido em diversas actividades.” (Carvalho, 2009: 34)

As fragilidades do Estado Providência foram objeto de movimentos políticos, enfileirados nas teses neo-liberais, “a sugerir um novo tipo de governo que defendesse uma política de privatizações do sector público, maior competitividade e em que a função reguladora fosse dominante na economia” (Rocha, 2009: 7) Com este novo ideário político, que vem incluindo privatizações, liberalização dos mercados financeiros, reforma dos programas de bem-estar e também desregulamentação do mercado de trabalho, o Estado dos anos 1980 retoma algumas das ideias do Estado Liberal. Inicia-se, neste período, uma nova fase com a reconfiguração do Estado no sentido da minimização da sua intervenção social e económica, embora com diferenças, por vezes significativas, entre os países europeus que mais tinham avançado na construção do Estado Providência. Com estas alterações, na Europa, os Estados têm de regular políticas entre si. Isto é evidente com os modos de funcionamento no seio da União Europeia. Assiste-se a uma mudança de um Estado interventor, cujos vetores principais consistiam na eficiência e na racionalidade, para um Estado marcadamente mais regulador. Em suma, verificamos uma redução da interferência do Estado na economia e na sociedade - a intervenção do Estado passou “ao mínimo indispensável para o funcionamento político, à defesa dos direitos individuais, à defesa dos direitos de propriedade, à defesa do liberalismo de mercado e do sistema capitalista.” (Rodrigues, 2005: 26) Este modelo de Estado tem uma intervenção mínima no plano económico e social, obedecendo ao primado da iniciativa privada.

A realidade é que se vai assistir a uma conjugação entre desregulação e uma nova regulação. Tornou-se necessário a conceção de um novo padrão de Estado, onde houvesse uma presença menos direta deste, principalmente no domínio económico, e uma regulação dos serviços públicos e das atividades económicas estatais transferidas para a iniciativa privada. O Estado passou a intervir na economia através de mecanismos de concessão e de privatizações de empresas públicas. Apesar deste carácter

mais neoliberal, este Estado mantém, em termos jurídicos, uma forte preponderância na fiscalização, no planeamento e na regulação da economia.

Podemos assim dizer que “a grande conclusão a tirar da época das várias crises – do Estado providência e de outros tipos de Estado – é a de que as situações não permitem definir linhas e perspectivas de evolução comuns para os vários sistemas, países, continentes; o fim da história continua a não passar de um desejo de quem formula tais teses.” (Sá, 2000: 78)

1.2. Modelo Burocrático

Com as mudanças político-ideológicas sobre Estado ocorrem também mudanças nos modelos de gestão pública. Durante muitos anos, as atividades da administração pública baseavam-se no modelo de organização burocrático (próximo do modelo weberiano) onde o trabalho se encontrava organizado por departamentos. A coordenação era hierárquica e assente numa linha de autoridade formal que tinha por base uma supervisão direta do trabalho. As regras encontravam-se escritas e eram de conhecimento obrigatório por parte de todos os membros da organização.

Weber ligou a emergência da burocracia à emergência do conhecimento especializado. Com este conhecimento pretendia-se uma maior afirmação do poder dos profissionais. Weber considera que a burocracia é a resposta mais eficaz e também inevitável aos problemas criados pelo sistema. O modelo weberiano de burocracia “baseia-se antes no estudo de um sistema de organização administrativa, tomado como modelo, próprio da moderna sociedade racional-legal e superior às sociedades anteriores, de tipo tradicional ou carismático, a que tinham correspondido outras formas de organização da administração pública” (Sá, 2000: 90) Ao consideramos o conceito de burocracia de Weber e a sua aplicação à administração veremos que este nos conduz à “fixação de áreas de competências por regras explícitas, distribuição de tarefas segundo uma hierarquia assente numa autoridade centralizada, administração baseada em documentos escritos e procedimentos cujo domínio pressupõe aprendizagem, rotinização de tarefas, pessoal qualificado, ausência de apropriação dos meios de trabalho pelo pessoal, disciplina, retribuição e carreira segundo a idade e o mérito.” (Sá, 2000: 83)

Podemos então encarar a burocracia como um modelo de organização social que teve uma elevada importância a partir do século XIX. De um modo mais simplista, o

modelo burocrático assenta numa autoridade legal e racional, isto é, dá-se uma maior importância às normas, às leis, à eficiência, tudo isto advém do domínio do conhecimento especializado. Em termos mais específicos, a burocracia baseia-se em sete atributos que conferem eficiência às organizações. Assim, temos três atributos centrais que são: a hierarquia; as regras e a propriedade. Temos, ainda, quatro atributos acessórios: a formação; a remuneração; a avaliação e a seleção. Para além destes sete atributos, Carlos Rodrigues (2011) estabelece quatro práticas comuns à administração burocrática: (a) o recrutamento e seleção baseada na impessoalidade; (b) a avaliação de desempenho (vista como uma prestação de resultados); (c) a formação profissional; (d) o sistema remuneratório e de carreira assentes no mérito. Este modelo levou ao desenvolvimento da organização burocrática “foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização.” (Sá, 2000: 92)

Este modelo burocrático “tenta preservar desde logo uma rigorosa separação entre política e administração pública” (Rodrigues, 2011: 128). A administração refere-se “apenas à coordenação e execução do programa político” (Carvalho, 2009: 31). Portanto “os assuntos políticos deveriam ser tratados pelos políticos, os assuntos administrativos seriam executados pelos profissionais que faziam parte da instituição” (Carvalho, 2009: 32).

Podemos assim dizer que os fundamentos da administração burocrática são o saber e a especialização, e segundo Weber, as suas doutrinas são as mais eficazes tendo em conta a complexidade das sociedades, porque este sistema tem por base a racionalidade. Então “para Weber, (...), a modernização das nossas sociedades passava pela racionalização de processos sociais, de que a burocratização – do Estado às empresas e a outras organizações – era uma das faces mais visíveis” (Freire, 2001:131). O desenvolvimento da burocracia está intimamente ligado à especialização e também ao aumento de escala das organizações, logo “a essência do trabalho administrativo consiste no tratamento de informações que possibilitem o controlo dessas mesmas organizações” (Freire, 2001, p.131).

Por sua vez, se pretendemos definir a função do trabalho burocrático, podemos afirmar que diz respeito ao processamento de informações necessárias à tomada de decisões inerentes ao funcionamento das organizações e à sua ética alicerçada numa autoridade racional. A imparcialidade do modelo burocrático era garantida pela existência de funcionários públicos que possuíam um estatuto específico. Este estatuto obrigava-os à obediência de um conjunto de regras e simultaneamente estavam

protegidos por um estatuto de carreiras profissionais para toda a vida (proteção do emprego). Aos funcionários pedia-se sigilo, anonimato e neutralidade em troca dessa prestação impessoal, para além da obediência ao governo.

A acrescentar ao que já foi dito e partindo do princípio que a burocracia se baseia no saber e, por conseguinte, na racionalidade é relevante mencionar que este modelo encontra-se muito fechado ao exterior. O destinatário da administração pública é o cidadão, e este não tem um papel fundamental na organização. A sua participação era vista como desnecessária e “antidemocrática, visto que a ideia era a de que, sendo o interesse geral definido por normas iguais para todos, os interesses específicos devem submeter-se às mesmas regras de todos” (Rodrigues, 2011: 129). Esta ideia traduz-se numa lógica de “lentidão, de incómodo, de rotinas inúteis, de encargos desnecessários e pesados, de antipatia e mau acolhimento, de bichas e guichets, de obstáculos ao dinamismo da Administração Pública” (Sá, 2000: 81). Continuando com a mesma tese a burocracia significa também a “existência de serviços com atribuições duplicadas, atos de tutelas das autarquias locais pesadas que ultrapassam a mera verificação da legalidade, predomínio de formas de organização de trabalho rígidas, hierárquico-funcionais, em vez de estruturas maleáveis, participativas e adaptadas ao(s) objetivo(s) visado(s) e, em geral, a prioridades dos meios sobre os fins, etc.” (Sá, 2000: 82)

Atualmente, debate-se se não estaremos a mudar estes princípios, que antes de corresponderem a um modelo de administração dizem respeito a um modelo de sociedade. Constata-se uma superação deste modelo a favor de uma nova administração baseada noutros princípios.

O modelo burocrático assente nas teorias de Max Weber, teve expressão em Portugal, após o 25 de Abril de 1974, apresenta muitas disfunções e foi sendo moldado conforme a necessidade. Em resultado disto os líderes da administração pública impuseram uma cultura de distanciamento hierárquico. Estes fatores provocaram um aumento da inflexibilidade, levando, por sua vez, à existência de “poderes paralelos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso” (Rodrigues, 2011: 131).

Portanto “o modelo de administração burocrática weberiana, embora tivesse inspirado a construção da nossa administração pública, a verdade é que alguns princípios fundamentais foram completamente adulterados na sua adoção” (Rodrigues, 2011: 131). Esta doutrina baseava-se essencialmente na separação entre política e administração, que é um dos princípios que não se verifica na administração pública

portuguesa: os dirigentes exercem funções por nomeação e estão muito dependentes do partido que está no poder.

Em Portugal, assiste-se assim a uma mistura de dois modelos. O modelo weberiano no que respeita às regras, às hierarquias e o modelo napoleónico quanto à ocupação das posições de topo pelos políticos. O que resulta desta junção é amplamente criticado, uma vez que deixa de proporcionar proteção aos cidadãos. Estes além de não participarem na tomada de decisões da administração pública, também não têm acesso aos órgãos de gestão, portanto não existe a separação entre política e gestão e, assim, o acesso a alguns lugares da administração pública requerem nomeação política. Aquele modelo traduz-se num sistema lento e complexo, com uma grande resistência à mudança e “prefere o segredo à transparência” (Rodrigues, 2011: 132). Esta forma de administração não consegue afastar as críticas da opinião pública, e esta não a considera imparcial porque permite a intervenção da esfera política na administração.

Contudo, não é só o modelo da administração pública portuguesa que é criticado. A burocracia em si mesma sempre foi objeto de discussão. A ênfase exagerada que se coloca na racionalidade e a excessiva defesa da sua superioridade técnica, conduzem a um aumento das críticas que aumentam de tom no início da década de 1980 “sustentadas, em grande parte na ideia da inevitabilidade da mudança, na certeza de que a burocracia do estado, com a sua tendência para a definição e imposição das necessidades públicas, rigidez organizacional, falta de responsabilização (...), tomada de decisão centralizada e concentração do poder profissional, tem os dias contados”: (Carvalho, 2009: 37)

O modelo burocrático, como qualquer outro modelo, apresenta vantagens e desvantagens. As principais vantagens apontadas residem no facto do titular de um cargo administrativo não ser o seu proprietário, em princípio ocupa-o por mérito. Por sua vez, obedece à lei e deve ter as qualificações necessárias para o exercício das funções (imperam a meritocracia). Atributos estes nem sempre concretizados nos termos apontados. Apesar destas vantagens, este modelo tornou-se alvo de duras críticas. Foi considerado inadequado para o contexto institucional devido à sua ineficiência, morosidade, ao seu elevado grau de formalismo, e ao seu carácter marcadamente centralizador, mecanicista e de grande porte.

1.3. Reforma administrativa

A administração pública tem vindo a deixar de ser uma resposta à altura das exigências relativas aos serviços prestados. Cada vez mais a exigência de quem é servido interfere quer no setor público quer no setor privado. No entanto, é neste último, que motivado pelas leis de concorrência, mais responde às solicitações/questões que o público lhe coloca, enquanto os organismos públicos descumram a atenção que deviam aos seus utilizadores.

No setor público os sistemas tornaram-se obsoletos e, perante tudo isto, surge uma urgência de mudança: procura-se abolir as burocracias verticais e centralizadas; abolir a rigidez hierárquica e promover uma nova cultura, onde seja possível avaliar resultados e medir o desempenho dos seus funcionários. Para se conseguir alcançar a transparência desejada na administração pública surge-nos o conceito de reforma administrativa, que aparece num contexto marcado pelas teses neo-liberais e pelo Estado regulador.

A reforma administrativa tem hoje um lugar privilegiado no discurso de qualquer governo e tem ainda recetividade garantida na opinião pública e nos órgãos de comunicação social. Tudo isto deve-se há busca incessante de alternativas aos problemas económicos. A reforma do setor público assenta em princípios como a eficiência, a eficácia, a economia e a competição entre serviços públicos. Apesar da reforma se basear numa conjugação de fatores, há a necessidade de se resolver os problemas financeiros e abrandar o crescimento dos gastos públicos, ou seja “controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente” (Araújo, 2000: 43). A par da preocupação com os gastos nasce a preocupação por parte do governo em recuperar a confiança dos cidadãos e a qualidade dos serviços. A visão negativa dos cidadãos perante a administração pública, “tornou-se quase um lugar comum, com ampla projeção no discurso político, afirmar que a administração pública, os seus procedimentos e critérios de gestão não acompanham as solicitações (inputs) e a velocidade de transformação de outros subsistemas sociais e da(s) sociedade(s) no seu conjunto. Daí ter-se generalizado a inovação da reforma administrativa como representando a panaceia para os grandes males que se apontam à administração pública” (Sá, 2000: 102).

Os programas de reforma visaram reduzir o peso do Estado na economia, aumentar a eficiência e melhorar a relação com o cidadão. Este começa a ser encarado

como um cliente do serviço público. A reforma da administração é vista como uma prioridade por parte da maioria dos governos para conseguirem aumentar a competitividade e para melhorarem o serviço prestado e o olhar que os cidadãos têm deste.

A partir da década de 1970, em vários países europeus, bem como em Portugal (mas só se tornou efectiva em 1974), começou a discussão sobre a reforma da administração pública. Todos esses países estavam empenhados que essa reforma se traduzisse numa diminuição do peso da administração pública e numa maior eficácia da mesma.

Mas independentemente do país ou do modo como as reformas são executadas, podemos ter como certo que todas estas têm como base um fator fortemente condicionador: o controlo das despesas públicas. Ainda outro ponto muito importante a ter em conta é a posição dos cidadãos, estes cada vez mais usam os serviços como consumidores. Por outro lado, os funcionários também viram o seu estatuto alterado e “tendem a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego” (Rodrigues, 2000: 38). As propostas de modernização da administração pública orientam-nos para a diminuição do peso do serviço público a uma cada vez maior flexibilidade do poder e uma maior proximidade do cidadão.

Toda esta renovação das formas de gestão públicas partem da renovação das formas de organização burocrática. Há assim uma negação dos princípios do modelo burocrático com uma simplificação das normas e procedimentos administrativos, a eliminação de grande parte dos circuitos burocráticos e a “adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, de forma a que administração cumpra com maior eficácia e com menos despesas as suas tarefas” (Mozzicafredo, 2001: 6). Estas alterações significam uma mudança da administração pública e também das funções que o Estado desempenha, há uma tentativa de “adequação da administração à realidade social e económica” (Mozzicafredo, 2001: 6). A reforma administrativa que se tem vivido nos últimos anos caracteriza-se por uma moderação evolutiva e pragmatismo (Mozzicafredo, 2001). E muitos foram os fatores que nos foram encaminhando para a reforma da administração pública, reforma esta que nos leva a uma mudança de paradigma.

Em Portugal a reforma da administração pública verificou-se a partir de 1970, contudo só se tornou efetiva depois de 1974. Poderemos então enumerar as principais razões que estiveram na origem da reforma administrativa em Portugal (Gouveia &

Mozzicafredo, 2011): (a) a despesa pública que resulta em custos para o Estado e por conseguinte no aumento dos gastos; (b) a crescente denúncia de determinados problemas na administração pública, (aumento dos prazos de resolução de problemas, desmotivação dos funcionários; falhas no atendimento; demasiada burocracia); (c) alteração das expectativas dos cidadãos que procuram cada vez mais uma maior celeridade na resolução dos problemas, uma maior eficiência, logo uma maior qualidade; (d) modernização do Estado, ou seja, novas formas de reorganizar a administração pública e torná-la assim mais eficiente e descentralizada.

Estes princípios, que ocorreram a partir de 1974, estiveram na base da reforma administrativa portuguesa. Portanto o Estado ao longo dos anos não os deixou cair no esquecimento uma vez que estava “instalada uma desconfiança em relação à administração pública, cuja estrutura tradicional se mostra insusceptível de assegurar a imparcialidade, a transparência e a eficácia do seu funcionamento” (Rodrigues, 2011: 41). Acontece que, grande parte das organizações tradicionais começou a deparar-se com dificuldades, as quais traduziram-se na incapacidade de dar respostas aos problemas emergentes, em cumprir as missões para que são destinadas, a elevada burocracia, entre outros problemas.

A reforma da administração exige um esforço de competências de gestão, ou seja, não podemos meramente aplicar os conceitos do setor privado para o setor público, teremos de fazer um esforço de compreensão da realidade dos serviços públicos. À luz de tudo o que vem sendo dito até aqui, esta reforma é inevitável tendo em conta os desafios políticos, sociais e tecnológicos no contexto da sociedade contemporânea. Mas, ainda dentro deste quadro de reforma da administração pública, esta também tem vindo a sofrer muitas mudanças reveladoras de um ambiente cada vez mais proativo. “A passagem de uma administração baseada no poder ou na burocracia para uma administração adequada ao novo século pressupõe a adoção de uma postura “gestionária” adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão” (Neves, 2002: 33)

A partir da segunda metade do século XX, a administração pública foi palco de uma série de mudanças. Surgindo um novo modelo denominado de *New Public Management* (Nova Gestão Pública - NGP). Esta nova forma de gestão desenvolve-se na crença de que o modelo burocrático weberiano funcionava mal e era um modelo

demasiado pesado para o Estado e, por conseguinte, para as contas públicas. A NGP pretende introduzir aspetos modernizadores da administração pública, como seja o exemplo: a gestão privada no setor público. Assim “o contexto de predominância do estado e da administração direta, de desequilíbrio financeiro, de mudanças das expectativas dos cidadãos, de revalorização do mercado como instituição de diferenciação competitiva e de inovação, entre outros fatores, acelerou a orientação managerial na reforma da administração” (Gouveia & Mozzicafredo, 2011: 8)

A NGP realça a desburocratização, a reorganização da administração pública e a modernização. A introdução desta gestão mais empresarial leva a que surjam mecanismos de “liberalização e privatização, de racionalização dos efetivos da função pública, de avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços, e ainda, de medidas de aumento da eficácia e de controlo da despesa” (Gouveia e Mozzicafredo, 2011: 8-9). A NGP é uma forma de gestão adaptado aos serviços públicos, que procura torná-los mais eficazes, ou seja, utilizam-se práticas de gestão com ênfase na eficácia (desenvolveremos esta temática de forma mais aprofundada no ponto seguinte).

1.4. Características da Nova Gestão Pública

Nem sempre é fácil, nem consensual juntar na mesma frase as palavras *gestão* e *administração pública*, uma vez que o conceito de gestão nunca foi muito considerado no que diz respeito à administração pública. O exercício de competências por parte desta está predefinido no diploma orgânico, em que “a administração pública tem centrado o seu funcionamento numa postura de estabilidade, de cumprimento de orientações políticas, que determinam, à partida, as suas “atribuições” e “competências”, bem como estabelecem as regras de administração dos recursos de que se faz uso” (Neves, 2002: 32).

Em Portugal, a reforma da administração pública é inevitável e tem em conta os desafios que são impostos pela União Europeia ao nosso país. A administração pública tem vindo a mudar mas não num quadro consistente e estável. É necessário fazer uma passagem de uma administração pública baseada na burocracia para uma administração pública com uma postura gestionária. Segundo João Gomes (2001), é importante reunir as condições necessárias à mudança. Após a mesma “temperando utopia com bom senso, saibamos ler o tempo que vivemos e encontrar o equilíbrio adequado entre os

valores do mercado e da participação. Sem a aposta do mercado, sem a defesa da competitividade, não é possível uma moderna gestão pública.” (Gomes, 2001: 98).

Podemos assim identificar quatro fatores que levaram ao aparecimento da NGP:

- Fatores económicos/financeiros;
- Fatores ideológico-políticos;
- Falência do modelo burocrático;
- Pressões internacionais.

Desta forma, o modelo de NGP emerge durante as décadas de 1980 e 1990 e tinha em vista a promoção da inovação e modernização da administração pública. Se estes dois grandes objetivos fossem alcançados, no final do processo teríamos um incremento da eficácia, da eficiência e também da economia, no sentido de melhoria dos resultados financeiros da administração pública.

A partir do início da década de 1980, em Inglaterra e nos Estados Unidos da América, e devido à ascensão dos governos conservadores, começa-se a verificar o uso da NGP, onde este conceito procurava substituir a gestão tradicional por uma gestão de cariz mais empresarial. Podemos então dizer que “o modelo de governação nova gestão pública, emerge nos anos 80, ancorado nas correntes de modernização da gestão empresarial” (Rodrigues, 2011: 138). Tendo como principal referência a gestão empresarial esta corrente dá importância ao poder dos gestores.

Um dos argumentos acerca da NGP era que esta constituía “uma ideologia criada pelos gestores para gestores” (Carvalho, 2009: 44). Surgem um conjunto de ações que servem para dar um maior poder e prestígio aos gestores. Pode-se definir que a NGP é “um conjunto de doutrinas e de crenças, supostamente aceite por todos, mas alimentada pelos gestores, e que enfatiza a capacidade destes actores em desenvolverem respostas para os problemas e necessidades da sociedade, através da aplicação do conhecimento formal, racional, e objectivo” (Carvalho, 2009: 45-46). É um modelo que pretende mais gestão e muito menos administração, isto é, substituindo os administradores por gestores profissionais. Deseja-se verdadeiros gestores públicos, não simples administradores; só que na realidade nem sempre tal é possível e nem sempre os organismos conseguem ter à sua frente gestores, muitas vezes temos técnicos, que desempenham as funções de gestão. Portanto, pressupõe-se a criação de uma separação entre gerir e administrar. Administrar é visto como um conjunto de regras que regulamentam a ação dos funcionários, apresenta-se como algo mais passivo, que se

limita meramente a dar cumprimento à lei. Gerir é entendido como a utilização racional dos recursos, é tentar resolver problemas e adversidades, é a procura de soluções; gerir é algo mais ativo e contínuo.

Apesar das tentativas de definição da NGP, esta apresenta-se “como modelo de gestão e difícil de ser correctamente definido” (Rodrigues, 2005: 53). A comunidade académica ainda não se decidiu sobre considerar a NGP como uma teoria da gestão ou não. Este modelo de gestão pública serve essencialmente para mostrar que os esforços levados a cabo pela reforma tiveram alguma relevância e que assim seríamos capazes de reformular o modelo até então existente. Surge um novo modelo como forma de combater a insatisfação com o anterior modelo burocrático. Para isso pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais eficaz, colocando de lado a burocracia.

A visão modernizadora da administração pública tem como filosofia a NGP. Podemos dizer que “ a gestão pública representa um elixir maravilhoso para a área da administração pública. Trata-se de um movimento eclético com ênfase na gestão das políticas públicas e que em muitos casos significou a adoção de técnicas de gestão privada” (Rocha, 2011: 49). Ou ainda, podemos “definir a NGP como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública bem como para melhorar a satisfação do cidadão nas suas relações com o Estado” (Rodrigues, 2005: 53-54). Desta forma promove-se uma competição entre os fornecedores de bens e serviços, para que haja uma melhoria da qualidade, ao mesmo tempo que se cortam nos custos de produção.

Tudo isto leva-nos para a lógica da prestação de serviços públicos tendo por base uma lógica concorrencial, ou de mercado como lhe queiramos chamar. Esta lógica mais concorrencial faz com que se apliquem muitos dos princípios da gestão privada: flexibilização, dinamização e modernização.

Atualmente, é difícil chegar-se a uma definição do termo NGP. Autores como Hood (1995) consideram-no uma Torre de Babel. A NGP apresenta-se como um conceito aglutinador de todas as mudanças que ocorreram no setor público e tenta romper com as lógicas burocráticas em que as organizações viviam até então e deixa de lado a hierarquia para abraçar lógicas de mercado ou de quase-mercado. Ao introduzir estes mecanismos de mercado pretendia-se aumentar a eficiência e reduzir custos. Era também para redistribuir recursos e aumentar o bem-estar social.

Durante muito tempo a administração pública, um pouco por todo o mundo adotou o modelo burocrático. Mais tarde e devido às mudanças exteriores, o modelo adotado foi o da NGP. Este modelo parte do princípio “ que a gestão empresarial é a única que é eficaz, em contraposição com as formas de gestão pública, que são todas ineficazes e ineficientes, só contribuindo para o desperdício” (Sousa, 2011: 175). Atualmente há uma tendência generalizada de se olhar para a administração privada e considerá-la como um bom exemplo, e por conseguinte tentar aplicá-lo ao setor público. Surge-nos assim a dicotomia entre a velha administração e NGP. Segundo Bilhim (2000), a velha administração rege-se por oito princípios base que são opostos à NGP: (a) a administração pública é politicamente neutra; (b) o papel central da governação é a distribuição de serviços públicos; (c) a burocracia centralizada é a melhor solução para a Administração Pública; (d) todas as regras serão implementadas de cima para baixo; (e) o controlo é feito de modo descendente; (f) deve-se evitar a participação do cidadão; (g) ao administrador compete não definir políticas; (h) ao administrador compete zelar pela eficiência dos serviços.

Ao comparar o modelo burocrático com a NGP chegamos à conclusão de que o primeiro assenta no estabelecimento de regras, enquanto o segundo privilegia a competitividade e a obtenção de resultados. Mais propriamente, a NGP baseia-se no modelo de managerialismo (que se opõe ao modelo de administração burocrática), assim defende-se “ que a Administração Pública deve ser gerida como um negócio” (Bilhim, 2000: 81). Esta nova administração assenta a sua lógica na teoria da escolha pública, onde o Estado só deve garantir as necessidades e as estruturas básicas para que os cidadãos consigam garantir a sua liberdade de escolha, tudo isto funcionando numa lógica de procura e oferta. “Este modelo managerialista da nova gestão pública a ganhar a posição de ortodoxia que até aos anos oitenta do século XX coube por inteiro ao modelo clássico de Administração Pública” (Bilhim, 2000: 82).

O modelo de NGP procura substituir a lógica de negócio do serviço público, o que faz com que as suas prioridades (universalismo, equidade, segurança) deixem de o ser. Privilegia-se a gestão e enfatizam-se valores como a racionalidade, a eficiência e a produtividade. Tendo como base, a síntese feita por Hood (cit. por Rocha, 2011), a NGP caracteriza-se por uma gestão profissional, pela criação de medidas de performance, por uma ênfase posta nos resultados, pela fragmentação de unidades administrativas, pela competição, pela adoção de estilos de gestão empresarial e pela insistência em se conseguir fazer mais e melhor por menos dinheiro.

“O pressuposto fundamental do *“new public management”* é o de que tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado” (Rocha, 2011: 60). Para a concretização destas práticas de gestão não é suficiente introduzir na administração pública mecanismos de mercado é também importante transmitir aos cidadãos que são consumidores desses serviços. Segundo João Gomes, é importante que “tenhamos sempre presente que a razão de ser do serviço público está no cidadão e, com os cidadãos-funcionários, façamos da qualidade da relação com os cidadãos-utentes a pedra-de-toque da mudança.” (Gomes, 2001: 99)

O modelo de NGP não traz consigo ideias novas, pelo contrário substitui a gestão pública tradicional por uma gestão empresarial, sendo sustentado por um corpo teórico muito abrangente, o seu fundamento é a eficiência e a eficácia do setor público. Mas há que ter em conta que “esta busca de eficácia, reflexo do triunfo de mercado como paradigma orientador da reforma da administração pública não deve ser confundida com rentabilidade” (Salis, 2001: 88).

A NGP enquadra três princípios essenciais: a descentralização, a desregulação, e por último, a delegação de competências.

Quando falamos em descentralização, referimo-nos a algo preponderante para a desconcentração do poder, porque só desta forma se conseguirá que os gestores sejam responsáveis pela tomada de decisões e para se atingir este objetivo será necessário encontrar os níveis hierárquicos e tentar redistribuí-los para cada organismo.

A desregulação também é um dos princípios importantes da NGP e não deixa de lado o papel do gestor. É importante dar ao gestor a capacidade de gerir as pessoas bem como os recursos disponíveis.

A delegação de competências é o último princípio da NGP e diz-nos que, depois de se estabelecer os princípios e objetivos da organização é muito importante os gestores assumirem a gestão das organizações. Cabe aos políticos definirem as políticas públicas e aos gestores aplicá-las. Com este princípio há um afastamento claro entre os políticos e a administração. A NGP “aparece, geralmente como uma roupagem politicamente neutra” (Rodrigues, 2011: 142).

Os trabalhadores, dentro desta lógica de gestão, passam a ser vistos como “actores calculistas, que assumem orientações instrumentais em relação ao trabalho” (Carvalho, 2009: 66). Segundo este autor, a NGP ao assumir que a gestão privada é superior à gestão pública, parte do princípio das ideias do controlo racional. E é com base nestes pressupostos que se sustenta a mudança do setor público. A descentralização

e a orientação para o mercado surgem como princípios chave. Estes princípios de descentralização e de orientação para o mercado são importantes porque a sua justificação assenta “ na certeza do aumento de eficiência, mas, sobretudo, no pressuposto de que são eles que permitem tornar os serviços mais acessíveis e transparentes para os utilizadores.” (Carvalho, 2009: 70) A NGP procura que a relação entre o serviço público e o cidadão seja similar à prestação de serviços efectuada nas organizações privadas.

Ao contrário das empresas privadas, os serviços públicos não podem recusar utentes e estes serviços têm de ir ao encontro dos destinatários, e este destinatário final é a sociedade em geral. Esta orientação para o utente, que passa a ser visto como um cliente / consumidor constitui também um dos fundamentos da NGP. Esta passagem do termo utente para o de consumidor tem assim dois propósitos. Ao eliminar o termo utente retira-se todo o cariz ligado à cidadania e à prestação de serviços como algo democrático. Assim permite-se ao cidadão o poder reivindicativo. O cidadão tem assim maior liberdade para usufruir da administração pública e para fazer as suas próprias opções (decidir qual o serviço que melhor responde às suas necessidades). Desenvolvem-se as lógicas de mercado e há um aumento da preocupação com o consumidor da parte das organizações, os “políticos e gestores têm procurado concretizar um conjunto de iniciativas com o propósito de efectivar a máxima soberania do consumidor” (Carvalho, 2009: 70).

Para corroborar esta preocupação com o consumidor, Carvalho (2009) enunciou um conjunto de iniciativas que foram sendo levadas a cabo: (a) pesquisa de mercado, onde se tenta perceber os níveis de satisfação; (b) pagamento direto para aumentar a escolha; (c) possibilidade de reclamar (existência de livro de reclamações); (d) divulgação de documentos com os direitos e deveres dos clientes; (e) organização dos serviços tendo em vista a satisfação do utente; (f) gestão para qualidade (instrumento muito vulgar na gestão privada e agora começa a ser usado na administração pública).

A gestão pública procura assim utilizar “o conceito de consumidor que se tornou num elemento central da tentativa de reconstruir uma variedade de instituições e práticas” (Carvalho, 2009: 71). O sucesso ou o insucesso das organizações, que se encontram em competição no mercado, pode ser determinado pela forma como encaram os consumidores e como respondem às suas necessidades. Esta orientação para o consumidor é um dos paradoxos da NGP porque na realidade esta preocupação com o consumidor embate na orientação para a produtividade na redução dos custos e

determina “o afastamento das instituições públicas de uma concepção e desenvolvimento definidos a partir das exigências do consumidor” (Carvalho, 2009: 71).

Com este paradoxo começam a levantar-se algumas questões. Entre elas é saber quem é o consumidor da administração pública. O mais lógico será a pessoa que recebe o serviço. Na realidade existem muitos atores que têm interesses, ou podem vir a precisar de um serviço, e a questão fulcral será sempre garantir o mesmo nível de satisfação tanto para aqueles que já usaram o serviço como para aqueles que podem vir a usufruir dele. Nem sempre os gestores têm essa capacidade, pois, grande parte das vezes, não podem tomar decisões que se apresentam como uma resposta concreta às necessidades das pessoas.

Tudo o que foi dito acerca da NGP é que este modelo de gestão se caracteriza por (Gomes, 2001): (a) os objetivos serem definidos claramente e antecipadamente; (b) o uso eficiente dos recursos económicos; (c) existir uma estrutura hierárquica mais achatada com delegação de tarefas, e uma maior capacidade de se tomar decisões; (d) existir um gestor que tem um papel importante, e é capaz de tomar a iniciativa; (e) orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes; (f) aceitação da independência organizacional das unidades administrativas; (g) descentralização das responsabilidades de direção; (h) integração de princípios de concorrência; (i) flexibilização do emprego público.

Para garantir os objetivos anteriormente mencionados, foi necessário recorrer a privatizações; alienação de participações públicas a privados; abertura a mercados; concessões de serviços públicos a privados; constituição de sociedades comerciais para gerir serviços públicos; criação de empresas públicas com estatuto específicos; criação de entidades “quási-empresas”: institutos; fundações; agências e parcerias público privadas.

A NGP procurou deixar para trás o pilar burocrático de Weber, e deste modo afastar-se das burocracias. Este novo modelo de gestão defende a existência de um corpo restrito de direção. Portanto a influência da NGP teve um profundo impacto nas estruturas administrativas e culturais, ao introduzir métodos do setor privado na administração pública e ao estabelecer uma nova estrutura institucional no fornecimento de bens e serviços (Peixoto, 2009). Por sua vez, a NGP introduz também novos valores na administração pública que se tornam indutores de eficiência, de eficácia e de economia, com uma forte orientação para os resultados. As atividades propostas são

organizadas de modo a que se introduza autonomia e flexibilidade à organização. Quanto mais se cumprir as metas propostas, mais resultados se obterão. Este modelo promove a fragmentação, a autonomização e a separação de tarefas. As estruturas administrativas são marcadamente unidades produtivas conseguindo-se assim uma maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da unidade organizacional.

Sem dúvida alguma “passamos de um estado burocrático e com uma gestão baseada no poder, para uma gestão flexível, baseada em objectivos claros que permitam a avaliação dos resultados através de indicadores de desempenho” (Peixoto, 2009: 13).

Com a adoção da NGP por parte da administração pública, as diferenças entre setor privado e setor público foram sendo eliminadas. Podemos verificar mais esta mudança no que diz respeito ao regime de contratação, às estruturas organizativas, à sua maior autonomia e a maior delegação de poderes e de tomada de decisões. Tudo isto encaminha-nos para um novo modelo de tomada de decisões e de responsabilidade para o setor público.

Como é difícil encontrar uma definição para NGP, propuseram-se quatro modelos deste modo de gestão (que a seguir são demonstrados), de maneira mostrar a diferenciação desse sistema com a administração burocrática “ at least four new public management models can be discerned and while each of them represents a move away from traditional public administration models” (Ferlie *et al*, 1996: 10). Estes quatro modelos, resumem uma tentativa de construir a “tipology of new public management ideal types.” (Ferlie *et al*, 1996: 10)

O primeiro modelo diz respeito à focalização na eficiência e parte do princípio que o modelo de gestão pública burocrática era um modelo muito lento e muito despesita, com excesso de burocracia. Este modelo tenta introduzir no setor público noções de eficiência, até então restritas ao setor privado. O que sustenta os seus princípios é a noção de eficiência, os autores (Ferlie *et al*, 1996), definem algumas das linhas orientadoras: (a) um aumento do controlo financeiro, onde há uma preocupação com a eficiência; (b) uma forte gestão empresarial; (c) um aumento da auditoria, do controlo financeiro; (d) aumento da preocupação com os consumidores; (e) maior desregulação do mercado laboral; (f) menos burocracia. Torna-se demasiado simplista ver a NGP como algo bastante economicista, quase como um epifenómeno da governação de Thatcher, em Inglaterra. É assim acusado de cortes financeiros desmesurados, impedindo o crescimento e o desenvolvimento económico. Foi útil para

controlar gastos, mas não conseguiu tornar a administração pública mais rápida e mais pequena, bem como torná-la mais eficaz a estímulos externos.

O segundo modelo refere-se à ênfase na descentralização surge através do argumento de que administração pública foi toda cimentada com base na integração vertical (Ferlie *et al*, 1996). A mudança surge com o objetivo de tornar a administração pública mais flexível e mais orientada para missões específicas. Mais uma vez, pretende-se deixar para trás as organizações burocráticas e hierárquicas para se abraçar organizações mais maleáveis e que vão ao encontro das necessidades do cidadão. Procura-se dar lugar (Ferlie *et al*, 1996): (a) à gestão por contractos deixando um pouco de lado a gestão por hierarquia; (b) às organizações mais pequenas em detrimento das organizações maiores; (c) a um afastamento das formas tradicionais de atendimento para um atendimento mais flexível; (d) a novos atores na produção de serviços. Desta forma há uma maior fragmentação do setor público, originando a entrada de novos agentes, com o objetivo concreto de aumentar a eficiência, através do recurso a melhores práticas de gestão. Com a celebração de contratos inicia-se uma nova prática nas organizações. Mais uma vez este modelo deixa de parte o controlo financeiro da administração pública. Está vocacionado para a criação de uma administração pública orientada para o mercado e para a promoção de um serviço com mais qualidade.

O terceiro modelo denomina-se de procura da excelência é o modelo mais óbvio, está diretamente ligado à procura de excelência dentro das organizações do setor público. Em parte, simboliza a aplicação da teoria dos recursos humanos à administração pública, com forte ênfase na importância da cultura organizacional. Este modelo rejeita a aproximação extremamente racional do modelo da focalização na eficiência e preocupa-se em saber como é que as organizações gerem a mudança e a inovação, assim “a importância está em perceber a mudança organizacional através do seu desenvolvimento e da actualização das práticas com o sistema de valores e de rituais, com a cultura organizacional.” (Rodrigues, 2005: 62) A modernização administrativa é encarada como um processo e não como algo imposto abruptamente. A modernização deve ser algo desejado por todos os elementos que constituem a organização. A cultura da organização é vista como algo mais forte que o controlo hierárquico. Tudo isto visa implementar nas organizações públicas uma aposta na excelência, e assim pretende-se que as organizações estejam mais próximas dos cidadãos e que contribuam para a resolução dos problemas. Este modelo procura promover uma reforma de baixo para cima, dentro das organizações e assim dá-se poder

a quem normalmente não o tinha. Mas também temos uma reforma no sentido oposto, ou seja, de cima para baixo para se conseguir atingir resultados na mudança. Apesar de todos os esforços desenvolvidos, a administração pública continua extremamente virada para si e sem se preocupar com o cidadão. Seria importante dar um lugar de destaque ao cidadão e fazer dele uma parte ativa nas tomadas de decisão. Fazer o cidadão participar mais na administração pública.

O último modelo diz respeito à orientação para o serviço público, este apresenta-nos a adoção de mecanismos de mercado, mas com uma adaptação ao serviço público. Tudo isto é aceite mas é importante manter a ideia de que a administração pública não é uma empresa, apesar de poder ser gerida de forma semelhante. Este modelo põe o enfoque principal na contabilidade dos serviços. O modelo baseia-se assim nas seguintes premissas: (a) maior procura do serviço de qualidade; (b) refletir a vontade do consumidor na prestação dos serviços; (c) dar mais poder aos elementos eleitos; (d) maior orientação para a comunidade. Por último, estes quatro modelos mostram-nos um processo de evolução. De uma administração pública onde o cidadão não era tido em conta para uma administração pública onde este passa a ter um papel muito importante. Temos de ter ainda em consideração a necessidade do Estado em controlar os seus gastos e a procura de níveis de eficiência mais altos. As questões de qualidade ocupam também um lugar de destaque.

1.5. Nova Gestão Pública em Portugal

A reforma da administração pública em Portugal, e por conseguinte a implementação da NGP, começou a partir de 1974, sendo possível definir quatro fases na evolução da sua aplicação.

A primeira fase diz respeito à adaptação da administração pública a um novo sistema político. Esta primeira fase estendeu-se até 1980. A segunda fase compreendida entre 1980 e 1986 está relacionado com todas as mudanças técnicas que ocorreram na administração pública. A terceira fase durou cerca de dez anos (1986-1996), nesta temos presente a primeira preocupação / orientação para os cidadãos. A quarta e última fase é a que vivemos atualmente, onde se procura uma administração mais eficiente, menos despesista e mais orientada para os cidadãos.

Apesar de se conseguir demarcar estas quatro fases verificamos que nunca houve momentos de rutura total existiu sempre uma continuidade. Surgem dois momentos

decisivos como marcos desta mudança de paradigma, a revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à União Europeia em 1986. Com a adesão à União Europeia teve de haver “um esforço de adaptação da administração pública portuguesa às exigências comunitárias, a todos os níveis, foi sem dúvida o grande desafio que esta teve de defrontar e que, no essencial, soube vencer.” (Gomes, 2001: 86)

A reforma administrativa, que foi levada a cabo em Portugal, esteve a par das grandes reformas que foram acontecendo noutros países e assim a vaga de nova gestão pública teve repercussões concretas em nós “embora sem o radicalismo que assumiu noutros contextos” (Gomes, 2001: 88). Contudo, o grande objetivo da reforma em Portugal sempre foi o de transformar as relações da administração pública com a sociedade, tentando para isso criar uma nova cultura organizacional. Mas para se atingir um melhoramento na relação com os cidadãos, há que “orientar a gestão pública segundo critérios de eficiência, eficácia, efectividade, não apenas económica, mas também social.” (Gomes, 2001: 89) Só que a reforma administrativa, e por conseguinte a introdução do conceito de NGP em Portugal, deparou-se com alguns entraves, como seja, o princípio da legalidade, o que faz com que não seja concebível qualquer mudança sem uma reorganização do quadro administrativo.

Em Portugal, a reforma da administração pública é vivida a ritmos diferentes, porque há um atraso na passagem para um Estado de cariz mais social, que só ocorreu após a revolução de 25 de Abril de 1974, enquanto noutros países já se discutia como implementar corretamente a NGP. A partir da década de 1980, em muitos países ocidentais, a administração pública já tinha aceite a ideia de que era necessário orientar-se para o cidadão e para servir melhor os seus interesses.

A adoção da NGP na administração pública portuguesa abraçou diferentes referenciais que se centram na gestão, na avaliação e na melhoria do serviço prestado. Estes referenciais nasceram da tomada de consciência de que para se ter uma sociedade mais evoluída e moderna, teríamos de ter uma administração pública mais eficiente, e capaz de demonstrar constantemente que os seus serviços estão à altura das exigências.

Com isto, encontramos-nos a caminhar para a implementação da NGP, mas temos de ter em consideração que já foram tomadas medidas importantes no que diz respeito aos financiamentos que têm como função aumentar a autonomia dos serviços públicos, flexibilizar a gestão, por conseguinte melhorar os índices de eficiência, eficácia e contenção de despesas.

Especialmente nos anos oitenta surgem os primeiros institutos públicos, hospitais SA e empresas públicas. Estes organismos encontram-se “dotados de uma gestão pública flexível na produção dos serviços, conciliando métodos tradicionais com métodos de gestão empresarial” (Gomes, 2006: 17). Assim, a administração pública em Portugal é composta por institutos públicos, empresas públicas, autarquias, entidades reguladoras, regiões autónomas e claro o próprio Estado (Rodrigues, 2011). Só que estes organismos estão sob tutela da administração central, ou seja um dos princípios da NGP.

O principal problema é que em Portugal, qualquer reforma é promovida por leis. Há uma constante institucionalização, portanto a implementação da NGP depende da aceitação dos políticos e de todos aqueles que direta ou indiretamente colaboram com a NGP. Existe, ainda, uma forte resistência à mudança o que faz com que se mantenha a ênfase nas leis, e muitas vezes apesar do esforço a administração pública continua muito centralizada e burocrática (Peixoto, 2009).

Tendo em atenção assim as medidas tomadas por Portugal no contexto da NGP, temos: a introdução de mecanismos de mercado, que dizem respeito às privatizações e ao investimento privado; a incorporação de técnicas de gestão empresarial, onde temos as leis de orçamento de Estado; a orientação para o cliente, através do código de procedimento administrativo que regula os direitos dos cidadãos; a preocupação com a qualidade, com a criação de programas de qualidade; por último, a redução da burocracia com a criação de Lojas de Cidadão, do portal do governo e do Diário da República *online* (Fernandes, 2005).

Em Portugal emergiu uma nova orientação na gestão dos organismos públicos. Os cidadãos foram colocados no centro de todas as preocupações. Os serviços foram modernizados para serem vistos como uma resposta eficiente às necessidades do cidadão. Reduzem-se as formalidades para se conseguir ter mais transparência administrativa. Toda esta nova orientação que emergiu em Portugal a partir de 1974, deriva também de situações de cortes orçamentais que criam fortes condicionantes no funcionamento dos serviços pressionando assim para uma gestão mais eficiente e mais eficaz.

Em síntese, “apesar das iniciativas adotadas pelos vários governos, a administração pública portuguesa continua extremamente centralizada e burocrática, seguindo a lógica do modelo tradicional de administração, com tendência para o modelo de gestão” (Gomes, 2006: 17). A realidade é que é possível “afirmar que em todos os

países a implementação prática destes modelos foi limitada em relação aos propósitos anunciados, dada a resistência da burocracia à mudança (...). Em Portugal, estas ideias refletiram-se nalgumas alterações importantes” (Bravo, 2000:117).

Todos os modelos têm as suas limitações e a NGP não é exceção. A grande limitação deste modelo é a complexidade política. Sem a devida aplicação o modelo corre o sério risco de se tornar em apenas mais um modelo de cariz burocrático. Não se deve cair na falsa ideia de que a administração pública deve imitar a gestão privada, a NGP deve procurar novas formas de coordenação, de intervenção e também procurar novas formas de negociação com as chefias.

Este novo sistema não pode tornar iguais dois sistemas que na sua essência são bem diferentes. Mas também temos de ter em linha de conta que a NGP constitui uma revolução nos paradigmas vigentes até ao seu aparecimento na década de 1980. Logo, a aplicação deste novo paradigma implica uma mudança na cultura organizacional, da mentalidade e também das rotinas que se foram instalando na organização.

Toda a teoria da NGP parte do pressuposto de que não existe diferença entre gerir uma empresa e gerir um organismo público e caso surjam algumas diferenças devem ser eliminadas. Se o objetivo dos organismos públicos é obter dinheiro então podem ser geridas como empresas privadas.

Com o passar do tempo, a NGP deixou de ter o êxito que tinha e deparamo-nos com o facto de que “embora experiência tenha mostrado o alcance limitado, quando não o fracasso, de algumas medidas, muitas das suas propostas de modernização da gestão foram assimiladas pelos serviços públicos e são hoje um dado adquirido na realidade administrativa de muitos países.” (Gomes; 2001: 89) Assim, segundo este autor a NGP traz-nos uma cultura de resultados, o que leva a que haja uma maior aproximação à questão procedimental do que propriamente uma aproximação gestonária.

Não se podem negar muitos dos benefícios que a NGP trouxe ao setor público; ajudou a racionalizar despesas, a gerir melhor os funcionários, a definir objetivos. Os serviços públicos tornaram-se mais responsáveis e melhor vistos por parte dos clientes. Só que a realidade é que a NGP traz consigo algumas contradições. A primeira contradição está relacionada com o facto de o cidadão ter sido reduzido a mero consumidor. A segunda tem a ver com a lógica da própria NGP – esta procura a descentralização e o desaparecimento de escalões intermédios, para paralelamente se promover uma maior regulação económica. Por último, (terceira contradição) há serviços públicos onde é difícil avaliar em termos de eficiência, o que faz com que a

aplicação da NGP, se torne mais problemática e sujeita a conflitos institucionais e laborais.

Mas as críticas à NGP não ficam por aqui, Hood (cit. por Rocha, 2011), sintetizou todas elas em quatro tópicos: a NGP não tem qualquer conteúdo teórico; a única consequência da NGP foi o aumento exponencial dos gestores sem que isso se traduza numa melhoria palpável do serviço prestado; apesar da NGP se assumir como uma promotora do bem comum, esta tem apenas patrocinado interesses privados, como é o caso dos gestores públicos; a última crítica está relacionada com a origem do modelo, este é de origem britânica e não é fácil exportá-lo para outros países.

Uma outra crítica muito frequente ao modelo é que politizou grande parte dos quadros da administração pública. Por outro lado, os funcionários ficaram sujeitos a uma política de interesses, o que levou à desmotivação e à diminuição da qualidade dos serviços prestados. Foram estas as contradições que levaram a um descrédito da NGP, mas é certo que este modelo deixou marcas na administração pública de muitos países.

Mas, apesar da importância que teve a NGP e de todo o processo de mudança que esta desencadeou na administração pública, este modelo como qualquer outro apresenta limitações e críticas, como já foram sendo mencionadas até então. Estas críticas podem mesmo pôr em causa a implementação do próprio modelo.

Se não houver uma cuidadosa aplicação e adaptação do modelo, podemos cair assim num novo modelo que não é mais do que uma nova burocracia. Assim, não se deve proceder a uma mera imitação da gestão empresarial, mas sim tentar coordenar e negociar a sua implementação com todas as partes envolvidas.

Muitos teóricos (Dunleavy & Hood; 1994; Osborne & Gaebler; 1993) defendem que as críticas apontadas à NGP se dividem em quatro categorias (igualitaristas, fatalistas, individualistas, hierarquistas). Cada uma destas categorias traduz-se na visão de um autor sobre este modelo de gestão. As críticas fatalistas defendem que os erros que surgem com a sua implementação são de natureza humana (fraude, corrupção, más intenções); logo, nenhum modelo de NGP pode resolver isto. As críticas individualistas dizem-nos que há uma primazia da atividade empresarial como um modo de resposta ao desenvolvimento social. Apresentam-se ainda bastante críticas aos modelos de quasi-gestão. As críticas hierarquistas mostram-nos que as estruturas hierárquicas estão associadas à centralização da gestão e à tecnocracia. Acredita-se que as capacidades humanas são importantes, mas enfatiza-se que a NGP pode acabar com a ética tradicional do serviço público, permite uma fuga ao controlo. Por último, temos as

críticas igualitaristas que apresentam a visão mais pessimistas no que diz respeito às relações humanas, alegando que a descentralização do serviço público pode levar a mais corrupção e acreditando que há uma grande facilidade de aparecerem elites que se preocupam em demasia com os seus próprios interesses.

Há ainda a acrescentar questão dos custos. A NGP proporciona “elevados custos para os cidadãos devido ao facto das privatizações não terem sido acompanhadas da regulação necessária para evitar a monopolização, o *contracting-out* e outras técnicas de gestão que desmotivaram os funcionários.” (Gomes, 2006: 13). É ainda relevante ter em conta que a implementação das políticas de NGP têm de estar assentes numa mudança da cultura organizacional e também das rotinas instaladas. Assim é fundamental que para cada administração adote o modelo mais adequado ao setor em causa.

Toda esta aposta modernizadora foi muito importante para se introduzirem instrumentos de gestão privada e também de alteração do estatuto do funcionário público, só que “os resultados destes processos estão a emergir, tudo indicando que se produziu uma descaracterização do serviço público e uma generalizada desmotivação dos seus profissionais.” (Rodrigues, 2011: 35)

A administração pública portuguesa também tem vindo a adaptar-se a estas sucessivas mudanças. Pretende-se que esta mudança não prejudique a qualidade dos serviços, e assim, no caso português tem-se assistido “a uma grande ineficiência no funcionamento do sistema administrativo/ técnico acompanhado de uma profunda crise de confiança no serviço público, sobretudo motivada pela politização das estruturas.” (Rodrigues; 2011: 44) Podemos assim sintetizar as limitações da NGP em cinco tópicos: (a) formação de uma nova elite burocrática; (b) centralização do poder nas instâncias executivas; (c) inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; (d) dificuldade em lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; (e) incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. (Ana Paula, 2007)

“Apesar das críticas, a NGP assenta em princípios úteis ao sector público e à sua organização e gestão, em prol de um maior foco no cliente e na satisfação das suas necessidades. Como qualquer modelo, este também deve assentar num processo faseado e gradual para garantir o sucesso e a concretização dos seus objectivos, bem como uma adopção à realidade de cada Administração Pública.” (Gomes, 2006: 13-14)

2. Da gestão tradicional à Nova Gestão de Recursos Humanos

A evolução da gestão de recursos humanos está intimamente ligada à evolução das relações de trabalho nas organizações, na medida em que de todas as funções que existem dentro de uma organização, a de recursos humanos é aquela que mais transformações sofreu ao longo dos anos. A par disto, a gestão de recursos humanos estrutura-se em torno das relações de poder, ou seja, entre os detentores da força de trabalho e os gestores da organização. O que acontece de facto é que as diferentes concepções sobre a gestão de recursos humanos, acompanham as mais diversas transformações no meio ambiente das empresas, o que faz com que hoje em dia se considere essa gestão como algo integrado na própria organização. Tudo o que advém da gestão de recursos humanos tem um impacto concreto na organização e está sempre condicionada por fatores políticos, históricos, económicos e sociais.

Antes de continuarmos a nossa análise sobre o tema, é importante definir três conceitos que estarão presentes ao longo do texto: a função de recursos humanos; a gestão de recursos humanos e a direção de recursos humanos.

A função de recursos humanos engloba toda a estrutura responsável pela divisão administrativa de pessoal bem como pela operacionalização das políticas de recursos humanos. Por sua vez, a gestão de recursos humanos refere-se a todas as ações que são desenvolvidas pela função de recursos humanos para o alcance dos objetivos definidos. É possível completar esta definição dizendo que “a gestão de recursos humanos diz respeito a todas as decisões e ações de gestão que afetam a relação entre as organizações e os seus empregados. Envolve, por isso mesmo, todas as ações relativas à selecção, formação, desenvolvimento, recompensas e relações com empregados” (Bilhim, 2006: 29). Por último, a direção de recursos humanos (no sentido de um setor da organização) é incumbida de dirigir a gestão de recursos humanos, bem como coordenar o conjunto de trabalhadores que se integram naquela direção.

Depois deste esclarecimento sobre os três conceitos chave, importa ainda apontar para que as divisões de recursos humanos assumem um papel muito importante dentro das organizações uma vez que gerem os recursos humanos tendo em vista o valor acrescido que estes têm para a organização. Só que, apesar da sua importância, a função de recursos humanos não tem um corpo teórico próprio. Este baseia-se em grande parte em teorias organizacionais e ou comportamentais e estas teorias têm um papel muito ativo na tentativa de resolver as relações por vezes conflituosas entre os trabalhadores e

as chefias. Para uma melhor compreensão da gestão de recursos humanos é importante traçar as principais linhas da função de recursos humanos ao longo dos tempos.

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho com a Revolução Industrial colocaram outros desafios à gestão de recursos humanos, primeiro na Inglaterra e depois nos outros países do ocidente. A emergência de grandes fábricas, a diminuição da produtividade, o aumento dos acidentes de trabalho, o aumento do horário de trabalho, caracterizaram um sistema de trabalho que se baseava na procura do lucro e as preocupações com o trabalhador eram deixadas de parte. A gestão de recursos humanos era feita pelos proprietários, ou por funcionários, e baseava-se sobretudo na experiência, na intuição, tudo muito assente na lógica do controlo e da ameaça. Os movimentos sociais não se fizeram esperar e surgiram movimentos reivindicando melhores condições de trabalho.

Pela primeira vez, surgem políticas de humanização do trabalho. Estas políticas tinham como pano de fundo uma lógica muito assistencialista. Apesar disso não deixam de ser importantes porque apresentam-nos o primeiro esforço de construção da função de recursos humanos. Estas preocupações tiveram por fundamento objetivos de controlo e de regulamentação. Contudo havia uma estreita ligação destas políticas, aos patrões, o que desde cedo significou a desconfiança dos trabalhadores e dos sindicatos, “conquistar a confiança do capital e do trabalhador, em simultâneo, continua a ser uma das maiores dificuldades dos gestores de recursos humanos na actualidade.” (Relvas, 2010: 13)

Um segundo momento importante foi no início do século XX, a adoção dos princípios tayloristas e fordistas em que a função de gestão de recursos humanos se estrutura nas organizações devido à organização científica do trabalho. Muitos dos fundamentos que caracterizam a gestão de pessoal ao longo do século XX surgem com as ideias veiculadas sobre a organização científica do trabalho. O facto de os trabalhadores terem conhecimentos especializados, que lhes permitiram elaborar uma análise completa e sistemática do trabalho, conseguiu-se uma melhoria na gestão de recursos humanos. Apesar de tudo, estes serviços de gestão de recursos humanos que começam a surgir dentro das empresas, resumem-se em grande parte à aplicação dos procedimentos administrativos (salários, faltas e recrutamento e seleção). Os conflitos pessoais eram recorrentemente resolvidos entre trabalhadores e chefia tendo como critérios para a sua resolução a disciplina, a experiência e os regulamentos instituídos.

Até à década de 1960, a função de recursos humanos apenas respondia a questões como administrar trabalhadores segundo uma lógica quantitativa de aumento da produtividade. E com base nestas resoluções surgem serviços especializados com preocupações como a motivação e a satisfação no trabalho. Para isso os modelos de remuneração e promoção passaram a ser delineados de forma a aumentar esses dois fatores. Ainda não podemos falar de uma gestão da função mas podemos falar de uma gestão operacional.

Começam assim a surgir preocupações com a motivação e a satisfação no trabalho, sem esquecer que são variáveis importantes para o aumento da produtividade. Com estas preocupações aparecem as políticas direcionadas para as relações humanas com os resultados obtidos por Elton Mayo na Western Electric, os quais nos mostram a importância das relações entre empregadores e trabalhadores. Se juntarmos a estes resultados o desenvolvimento da Escola de Relações Humanas temos o ponto de partida para o início da transformação das condições de trabalho (no sentido amplo), por exemplo. A função de recursos humanos assume assim uma função mais técnica e procura criar uma convergência entre o indivíduo e a organização.

Até à década de 1970, a função de recursos humanos encontra-se estável, momento em que tudo volta a mudar com a crise petrolífera, os mercados ficam mais desregulados e os estilos de vida também se alteram. Tudo isto fez com que as empresas se adaptassem a uma nova realidade e mudassem as formas de organizar o trabalho. Da função de recursos humanos esperava-se uma contribuição para reforçar o poder competitivo das organizações. Encarava-se a função como um modo de ajudar a eficiência económica e manter a competitividade, com isso a função de recursos humanos era obrigada a gerir rapidamente processos de mudança, e os trabalhadores eram vistos como uma forma de se aumentar a competitividade. O grande objetivo passa a ser aumentar a produtividade da empresa, para isso tenta-se envolver e motivar os trabalhadores. Durante esta década, a incompatibilidade entre os objetivos económicos e sociais começa a esbater-se. Ao mesmo tempo deixa de se encarar os trabalhadores como um custo para se encarar como um recurso fundamental, começa a considerar-se que os trabalhadores podem realmente promover melhorias dentro das empresas “ a concepção tradicional do pessoal como fonte de custos cede lugar à visão dos trabalhadores como recursos cuja utilização é necessário otimizar” (Bilhim, 2006: 33-34).

Na década de 1980, regista-se a evolução mais significativa na função de recursos humanos, a qual começa a ter um carácter mais estratégico e menos administrativo. Assim, esta função começa a ser desenvolvida como resposta a um conjunto de alterações com impacto nas empresas. Da gestão de recursos humanos passam-se a esperar respostas a novos desafios. Procuram-se para as empresas candidatos com elevado potencial e também começa a haver uma preocupação com a formação e requalificação dos recursos humanos.

A partir da década de 1990, há uma preocupação com a integração das políticas de gestão de recursos humanos nos objetivos da organização e a importância de desenvolver competências como uma forma de satisfação dos trabalhadores e de aumentar o sucesso da organização. As organizações assumiram estruturas mais flexíveis e com menos hierarquia em que as decisões nem sempre se tomam no topo da pirâmide porque existia delegação de competências. Havia também trabalhadores em equipa e era dado algum poder a estas equipas de trabalho. Os recursos humanos passam assim a ser vistos como um elemento organizacional estratégico. Só naquela década é que a função começa a estar enquadrada na estratégia de negócio das organizações e ocorre a viragem definitiva na sua posição e importância dentro de uma organização (Gomes *et al.*, 2008). Surgem também as primeiras divisões de recursos humanos que vão ocupar o lugar das direções de pessoal. As divisões de recursos humanos vêm-se confrontadas com a necessidade de mudar algumas das estratégias e práticas que se verificam nas organizações. Este modelo de gestão de recursos humanos assume uma posição de suporte para a organização.

Atualmente defende-se que a função de recursos humanos deve estar no centro da estratégia de qualquer organização empregadora. Esta centralidade não se verifica em todas as empresas, porque a realidade é que o percurso da função de recursos humanos obriga a que haja uma mudança de mentalidade dos agentes envolvidos, ou seja, dos gestores. É cada vez mais importante perceber que a solidez financeira, a posição no mercado e até mesmo a tecnologia, não são, só por si suficientes para a manutenção de uma posição de sucesso no mercado.

Foi com o desenvolvimento do paradigma competitividade que começou a ser dada uma maior importância às pessoas. Assim defendia-se que as pessoas eram a única vantagem competitiva dentro de uma organização (um dos recursos mais importantes, se não o mais importante). Se pode existir a cópia de estratégias e de ideias, o mesmo não poder feito naturalmente em relação às pessoas. Este é um atributo distintivo. A atual

gestão de recursos humanos é vista como um conjunto de “políticas, práticas e sistemas que influenciam o comportamento, as atitudes e o desempenho dos membros da organização no sentido de aumentar a competitividade e a capacidade de aprendizagem da organização.” (Gomes *et al.*, 2008:51)

Segundo Ceitil (2006), nestes últimos 50 anos, a gestão de recursos humanos baseou-se em critérios técnicos, na busca de uma maior credibilidade institucional. Mais recentemente afasta-se desta credibilidade institucional para um maior enfoque nas pessoas, reconhecendo-se que é nas pessoas que as estratégias das organizações ganham sentido. A gestão de recursos humanos foi-se assim adaptando às novas necessidades e às mudanças que foram ocorrendo. Para isso adotaram um conjunto de mudanças: (a) a procura de mais eficiência em termos de gestão de recursos humanos; (b) direcionamento de práticas de gestão orientadas para grupos ou mesmo só para os indivíduos; (c) a maior humanização do trabalho; (d) a crescente transitoriedade da relação de trabalho, a qual nasce da fragmentação das relações de trabalho; (e) o carácter cada vez mais global da função de recursos humanos. Tudo isto fez com que as práticas de gestão de recursos humanos se renovassem e originassem novas lógicas organizacionais. Estas lógicas baseiam-se em elementos como: (a) a remuneração; (b) gestão de carreiras; (c) competências; (d) informação; (e) formação; (f) flexibilização; (g) mobilização; (h) antecipação das condicionantes do meio externo. (Peretti; 1997)

Um outro aspeto importante a ter em conta nas atuais tendências de gestão de recursos humanos é o conceito de capital humano, deixando-se assim de usar mais frequentemente o de recursos humanos. Segundo Ceitil (2006), considerar as pessoas como um recurso retira-lhes a singularidade. E assim ganha mais importância o conceito de capital humano, que se insere numa lógica de valorização das competências, como forma determinante do desempenho dos trabalhadores, as pessoas não são só “a principal fonte de riqueza das organizações, mas, sobretudo, que é nelas e nas dinâmicas geradas pelas suas competências, motivações e expectativas, que reside o verdadeiro sentido, (...) no seu progresso futuro.” (Ceitil, 2006: 32) Esta nova corrente preza o reconhecimento da excelência, o respeito pela dignidade humana e a aceitação da diversidade. Deste modo, procura-se criar um clima de confiança que traga consequências benéficas para a organização. O papel que as pessoas têm dentro das organizações, assume hoje uma importância cada vez maior, quer ao nível interno quer ao nível externo, o que provoca alterações nas estruturas de trabalho, nas relações de poder e também no modo como o trabalho é organizado.

Os desafios que se colocam agora são: tecnológicos; sociais; regulamentares; económicos; de globalização e também de um novo paradigma organizacional. A gestão de recursos humanos assume um papel estratégico dentro de uma organização. Contudo há que ter em consideração que é sempre uma estabilidade provisória, porque resulta de equilíbrios instáveis entre os diferentes grupos, portanto “ a gestão de recursos humanos encontram-se, assim, dependente de processos imprevisíveis e impossíveis de estabilizar de forma definitiva” (Bilhim, 2006: 35).

No essencial a gestão de recursos humanos integra ainda técnicas como: recrutamento e seleção; formação e desenvolvimento; gestão do sistema de recompensa; relações de trabalho; higiene e segurança; análise de funções; gestão do desempenho; planeamento e gestão de carreiras; comunicação interna e gestão administrativa. (Bilhim; 2006)

Após esta breve súpula sobre a evolução da gestão dos recursos humanos, é nossa pretensão a partir deste momento fazer uma breve análise da evolução dos recursos humanos em Portugal.

Com a instauração de um regime ditatorial em 1926 limitou-se a atividade sindical, proibiram-se as greves e nasceu o corporativismo entre trabalhadores e patrões, não se valorizou a educação nem a formação, deu-se muito mais importância aos interesses superiores da economia, e há uma desvalorização da função de recursos humanos. Até meados do século XX, Portugal continua a ser um país essencialmente agrícola e com uma grande instabilidade política. Perante estas condicionantes, em Portugal, até 1974, a função de recursos humanos não teve muita expressão. Até 1970, as secções de administração do pessoal tinham um carácter muito administrativo e mesmo assim eram pouco ou nada valorizadas dentro das organizações. A função de recursos humanos apenas se encontrava implementada dentro de algumas multinacionais. Após a revolução de 1974 temos profundas alterações nas organizações nacionais. Numa primeira fase temos uma forte contestação sindical, numa segunda fase temos a contratualização das relações sociais como forma de dinâmica social.

No final da década de 1970, início da década seguinte, começam a surgir direções de pessoal. Nas médias e grandes empresas, as suas práticas estavam um pouco limitadas pela nova legislação do trabalho emergente e não se verificavam práticas de avaliação de desempenho, políticas de incentivo à motivação ou à definição de fatores de desenvolvimento. Estas direções orientavam, a execução de tarefas operacionais

(processamento de salários, recrutamento, etc.) e ainda se preocupavam com a gestão dos direitos sociais que nasceram com a revolução.

Durante a década de 1980 a função de recursos humanos, mantém uma forte carga administrativa, o que originava um fosso entre pequenas e médias empresas e as multinacionais. As pequenas e médias empresas viviam preocupadas com questões administrativas, financeiras e de produção, enquanto as multinacionais se preocupavam com a motivação e a satisfação no trabalho.

Na década de 1990 e com a entrada de Portugal na comunidade europeia surge também a necessidade de uma maior competitividade económica. Nas empresas públicas começam a ser feitas reestruturações que colocaram em destaque os recursos humanos e promoveram o desenvolvimento das divisões de recursos humanos. Surgem assim práticas direcionadas para o recrutamento e seleção, a adoção de políticas empresariais orientadas para os objetivos e com menos burocracia surgem também canais de comunicação interna, bem como políticas de flexibilização. Tudo isto significou, a longo prazo, um aumento da produtividade e por conseguinte, melhores salários, pacotes de incentivos para os trabalhadores e criação de algumas políticas que associavam desempenho a benefícios.

É também na década de 1990 que aparecem empresas de consultadoria em gestão de recursos humanos, o que permitiu o *outsourcing* de algumas das práticas afetas à divisão de recursos humanos. Assim como surgem também sistemas de informação que aliviaram a carga burocrática da função de recursos humanos. A feminização da gestão de recursos humanos vai ser um facto e aposta-se na formação dos elementos que compõe a divisão de recursos humanos. No final desta década, Portugal já tinha condições suficientes para desenvolver a função de recursos humanos numa lógica estratégica.

Hoje em dia, a função de recursos humanos conquistou um lugar importante nas empresas portuguesas, principalmente nas grandes e médias empresas e é vista como um elemento estratégico. Ainda assim as divisões de recursos humanos exercem um papel centralizado e especializado, porque não há uma delegação de poderes nos gestores de linha.

Se pretendermos caracterizar a gestão de recursos humanos em Portugal, podemos dizer que: (a) dá-se muita importância aos conhecimentos pessoais enquanto fontes primordiais de recrutamento; (b) há um maior enfoque nas chefias do que na organização; (c) baixo aproveitamento das oportunidades de flexibilidade contratual; (d)

existência de uma cultura pouco ambiciosa e valorizadora do talento; (e) existência de incentivos monetários associados ao desempenho individual; (f) comunicação direta entre empregados e entidade patronal; (g) aposta em formação; (h) processos de avaliação de desempenho. (Gomes, *et al.*, 2008)

A função de recursos humanos em Portugal teve uma evolução diferente da dos restantes países, o que muito se deveu ao regime político que se viveu em Portugal. Apesar disso, a partir dos anos 1980 verificou-se uma evolução muito significativa à luz da tradição dos países anglo-saxónicos. A realidade é que se passou de uma posição extremamente reativa e burocrática para uma posição mais proativa e com resposta pronta aos estímulos do meio ambiente, e com uma procura ativa de pessoas talentosas e ativas. Apesar de tudo isto, Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer com vista a colocar a gestão de recursos humanos num lugar de destaque dentro das organizações e este caminho passará obrigatoriamente por ultrapassar ideias de conformismo e de passividade que se encontram instaladas em muitas empresas.

Mas, apesar de tudo isto, temos de ter em consideração que o tecido nacional empresarial é constituído por pequenas e médias empresas e em muitas não se justifica a existência da função de recursos humanos diferenciada das restantes funções. Esta situação significa a inexistência de políticas e práticas de gestão de recursos humanos, o que acontece é que estas funções estão sob a responsabilidade do patrão.

No que diz respeito à gestão de recursos humanos na administração pública, importa ter em consideração que esta é diferente da gestão de recursos humanos no setor privado. A principal diferença entre a administração privada e administração pública radica nos objetivos políticos de cada um destes setores da vida social.

A administração pública é uma entidade no seio da qual se desenvolvem atividades destinadas à satisfação das necessidades coletivas e para a satisfação destas necessidades há uma dependência política. Esta dependência e subjugação ao poder político é o que a distingue da administração privada que é inteiramente marcada pelas leis de mercado. “As diferenças entre os serviços públicos e os privados resultam de factores únicos e específicos inerentes às organizações públicas e que restringem a sua descrição, estrutura e estilos de gestão” (Bilhim, 2006: 119).

O contexto político em que opera a administração pública condiciona profundamente a gestão de recursos humanos. Por mais que se defenda uma separação entre política e administração pública, na prática esta continua a estar muito presente na gestão de recursos humanos, principalmente na seleção, promoção, recrutamento e

remuneração. Existem quadros de perfil médio que não atingiriam o lugar que ocupam se a tomada de decisão fosse a racionalidade técnica em vez da racionalidade política.

Temos conhecimento que o modelo clássico da administração pública assume uma certa dicotomia entre política e administração. Na administração “os funcionários públicos actuariam segundo regras de boa gestão, determinadas por leis ou regulamentos ou então impostas pela lógica da gestão científica” (Rocha, 2011: 116). Os funcionários tinham ainda a salvaguarda de que o recrutamento assentava no mérito e que havia uma estrutura hierárquica a respeitar e um sistema de carreiras.

Existe um conjunto de leis que regem a gestão de recursos humanos na administração pública. Temos o regime jurídico da Função Pública, onde se regulam os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal. A relação de emprego público também é regulada por decretos-lei e assume duas formas: nomeação e contrato. O recrutamento e a seleção obedecem a um conjunto de regras, tendo em conta, o objetivo máximo de os tornar mais claros. O recrutamento é feito através de concurso público que podem ser externos (fora da organização e abertos a todos) ou internos à própria organização. Uma vez feito o ingresso na administração pública, o funcionário está sujeito ao regime de carreiras, e por conseguinte à remuneração e respetivos abonos, que estão conforme o lugar de carreira que ocupa. O horário de trabalho está também estabelecido num diploma legal, bem como as férias, faltas e licenças.

Toda a legislação tem um único objetivo - que os trabalhadores estejam “obrigados a deveres especiais, nomeadamente, de prossecução do interesse público e de actuação com imparcialidade e isenção perante os cidadãos.” (Bilhim, 2006: 148) Tal legislação conduz a uma nova implementação das políticas públicas de contenção de custos. Só que este sistema demasiado hierarquizado e mecanicista apresenta várias disfunções; é o caso concreto das regras impostas pela organização poderem tornar-se um fim, afastando os trabalhadores dos seus objetivos. Neste caso há uma excessiva rigidez de comportamentos onde não há margem para o imprevisto; por outro lado a excessiva supervisão para o cumprimento das regras provoca tensões dentro das organizações, podendo ainda levar a uma certa impersonalidade.

Segundo Domingos (2002), levantam-se alguns problemas na gestão de recursos humanos na administração pública: (a) o carácter difuso da estratégia e dos objetivos da administração pública; (b) excessiva especialização de cada serviço, o que faz com que o trabalhador esteja enclausurado numa só função; (c) há um défice educacional e

formativo na administração pública; (d) os funcionários têm já uma idade avançada; (e) gestão casuística dos recursos humanos, que leva a que haja uma contratualização precária; (f) a procura de transparência nos concursos; (g) posicionamentos individuais e de grupo, que estão relacionados com uma cultura organizacional forte e inflexível; (h) perigo de uma dualização não gerida, com trabalhadores imprescindíveis e trabalhadores precários.

Atualmente é assumido que a administração pública será afetada pela gestão de recursos humanos que é feita no setor privado, uma vez que não pode deixar de parte o facto de se viver num mundo global que se caracteriza pelo avanço das novas tecnologias, pelo envelhecimento da população e pela globalização. Se se mantiverem os processos de gestão de recursos humanos, estes serão geradores de algumas resistências à mudança porque para se levar em frente o novo conceito que emergiu da reforma administrativa “são necessários funcionários públicos moralizados” (Gomes, 2001: 94). Todas as mudanças na administração pública são encaradas obrigatoriamente como uma mudança nas estruturas. Estas mudanças não terão um impacto positivo se não forem acompanhadas de mudanças ao nível dos recursos humanos porque “as administrações serão aquilo que forem os homens e as mulheres que nelas trabalham. Por isso a estratégia visando a sua melhoria deve assentar na prioridade dada ao investimento nos recursos humanos” (Fernandes, 2002: 111).

Há que ter em conta que sem bons quadros, a reforma da administração pública torna-se mais difícil, uma vez que as conceções têm vindo a mudar. Aos funcionários não chega por si só a ideia de que estão a ser úteis e a contribuir para a sociedade com o seu trabalho. O setor privado começa também a oferecer desafios desta natureza. Então há que conseguir esquemas mais flexíveis de trabalho que permitam incentivar os quadros mais qualificados a ficar no setor público, porque a nível salarial a administração pública terá mais dificuldades em competir com o setor privado.

Sugere-se “a passagem duma cultura de comando e obediência para uma outra de serviço, de iniciativa e de responsabilidade” (Gomes, 2001: 95). É importante ter em conta o regime de carreiras, dar especial enfoque aos estímulos de produtividade, apostar na formação e desenvolver as capacidades próprias de cada trabalhador. Com a introdução da NGP, a partir da década de 1980 iniciaram-se todas estas mudanças. As políticas NGP na gestão de recursos humanos fizeram-se sentir através da flexibilidade do posto de trabalho, da fixação de salários, esta deixa de ser feita a nível central para começar a ser estipulada por cada organização da administração pública. Um novo

sistema de avaliação surge, e tem reflexos na remuneração mensal. Aumentaram o número de trabalhadores com contrato a prazo e as condições de trabalho oferecidas são a grande maioria das vezes inferiores às oferecidas anteriormente.

Um elemento importante a ter em consideração é a gestão de carreiras. Esta gestão tem uma importância decisiva na formação profissional, nas promoções e nas remunerações. Importa não esquecer a relevância dos concursos públicos que são a modalidade de recrutamento por excelência para a função pública e são também a melhor maneira de recrutamento porque permite que haja igualdade de acesso para toda a gente. Na tentativa de solucionar o que habitualmente se lê acerca do excesso de trabalhadores na função pública, teremos que “para além de um gigantesco programa de requalificação dos recursos humanos, é indispensável modificar significativamente o quadro jurídico da administração pública” (Caupers, 2002: 113). Muitas das soluções apresentadas, para resolver o excesso de trabalhadores, estão intimamente ligadas à tentativa de flexibilizar o trabalho “tornando a situação e o futuro de cada trabalhador mais dependente do modo como se executa as suas funções” (Caupers, 2002: 115). A maneira mais simples para se atingir esse resultado seria a aplicação à grande maioria dos trabalhadores o mesmo regime jurídico de contrato de trabalho.

A mudança dos valores societários que se assiste na administração pública não deixa de influenciar mudanças nos funcionários. Constata-se a tentativa de reconfigurar os valores tradicionais dos funcionários para valores orientados para a gestão. E para se conseguir esta mudança, os governos recrutam profissionais com qualificações e competências específicas para fazer o trabalho de gestão. Estes profissionais possuem poder sobre os recursos humanos e sobre os recursos económicos. Contudo se esses profissionais não forem recrutados o governo pode no interior da hierarquia nomear pessoas qualificadas para exercerem funções de gestão.

Os gestores possuem assim um lugar dominante nesta nova forma de gerir. A eles compete-lhes determinar objetivos e maneiras de os fazer cumprir: há uma preocupação constante com as pessoas e com as prioridades da organização.

Hoje a administração pública vive para o consumidor final. A gestão é feita tendo em conta os cidadãos / consumidores. Para agir orientada para o consumidor temos de ter novas regras, o “próprio trabalho passa a ser uma actividade reinterpretada através da linguagem da cultura do consumidor” (Carvalho, 2009: 133). A gestão de pessoal na administração pública está a passar por uma profunda reconfiguração, sem colocar de lado os valores democráticos. Também a análise empírica sugere que na área

da gestão de recursos humanos, pelo menos no que respeita às práticas do sector público e privado, permanecem diferentes em muitos e importantes aspectos” (Rocha, 2011: 112).

A partir destes princípios (eficiência, qualidade e transparência) da NGP, que até agora fomos analisando, a OCDE² elaborou um relatório, em 1996, onde aborda o tema da gestão de recursos humanos na administração pública. Nesse relatório chegou-se à conclusão que os países da Europa meridional têm procurado modernizar e racionalizar a gestão de recursos humanos. Para isso, generalizam os concursos, centralizam os processos de recrutamento, tendo como fim último a gestão de pessoal assente no mérito; mas ainda assim, estas alterações são um pouco limitadas, uma vez que têm um alcance muito reduzido. Noutros países como a Suécia, Dinamarca, Nova Zelândia, Austrália, Holanda e Reino Unido, as reformas baseiam-se essencialmente na descentralização dos recursos humanos. Comum a todos os países da OCDE é a tentativa de redução do número de funcionários que nem sempre se verificou. Por último, também comum a todos os países é a preocupação com a formação, de modo a aumentar a flexibilidade e a qualidade do desempenho.

Portugal tem uma história muito singular no que diz respeito à evolução da Administração Pública e por conseguinte tudo o que lhe está inerente. A gestão de recursos humanos é um elemento fundamental para se levar a cabo a reforma administrativa, tema recorrente no programa dos vários governos ao longo da história. É importante compartimentar a política de recursos humanos ao longo dos anos.

O primeiro período que vamos analisar é entre 1974 e 1985. Este período foi um período muito controverso, com uma grande instabilidade política e por muitos momentos de reivindicação de direitos. Entre abril de 1974-1985 tomaram posse 10 governos constitucionais o que dificultou a introdução de medidas profundas e de longo prazo. Este período foi ainda marcado pela reintegração de cerca de 49.000 funcionários oriundos das ex-colónias. A consequência direta disto foi o aumento da dimensão da administração pública. No que diz respeito às medidas legislativas, podemos destacar as de 1979 que introduziram correções no sistema de carreiras, aposentações e nomeação do pessoal dirigente. Em 1982 aparecem medidas de gestão que vieram regulamentar as medidas tomadas naquele ano. Merece ainda especial destaque o regime geral de estruturação de carreiras da função pública bem como a definição do Estatuto

² Disponível em: www.oecd.org

Disciplinar dos funcionários da administração central, regional e local. Nolasco (2004) considera esta fase marcada essencialmente por questões do regime de função pública, pela estrutura, bem como pela descentralização e desconcentração de competências. Os governos tiveram um papel importante no que diz respeito à formação, recrutamento e seleção. Foi preocupação destes governos o planeamento dos recursos humanos bem como dos sistemas de compensação, carreiras e segurança social.

O período entre 1986 e 1995 foi marcado por alguma estabilidade política. Apesar de existirem 4 governos constitucionais, 3 deles tiveram o mesmo Primeiro-Ministro (Aníbal Cavaco Silva). Durante este período, uma das grandes prioridades vinha da influência internacional para introdução da NGP. Assim a reforma iniciada nos finais da década de 1980 traduziu-se na importação do conceito da NGP, com alguma ênfase à gestão orientada para os resultados. Com o decreto-lei 497/85, de 17 de dezembro, nasce o secretariado para a Modernização Administrativa. Este organismo vem dar um novo impulso às questões relativas à reforma administrativa e também às relativas à introdução da NGP. Neste período merece especial atenção os diplomas relativos à estruturação de carreiras, à redefinição do estatuto do pessoal dirigente, à definição do regime de recrutamento, o horário de trabalho, de férias, faltas e licenças, as remunerações e a gestão de pessoal. Os princípios da formação profissional foram também definidos neste momento.

O período compreendido entre 1996 e 2001 foi muito rico na política de recursos humanos. Começaram a ser visíveis preocupações ao nível da qualidade dos serviços, bem como a preocupação com os cidadãos/utentes. Assim estabeleceram-se algumas prioridades com especial destaque para: (a) conceber uma administração pública menos burocrática; (b) criar uma administração pública atenta ao desenvolvimento do país e atenta às necessidades; (c) organizar um serviço mais eficaz e eficiente; (d) facilitar o acesso dos cidadãos à administração pública e garantir a simplicidade dos processos daí advindos; qualificar, melhorar, incentivar os recursos humanos dos serviços públicos; (f) procura dos resultados; (g) alargar a utilização dos recursos multimédia e informáticos. (Galhanas, 2009)

No que diz respeito ao enquadramento jurídico destacam-se os diplomas relacionados com a revisão do estatuto de dirigente, com a reformulação do regime jurídico de formação profissional, horário de trabalho, férias, faltas, a criação de novas regras no que diz respeito ao ingresso e progressão de carreira, bem como as escalas salariais, criação de um regime de incentivos à mobilidade. O enfoque deste período

assentou na ênfase dada “às políticas de formação profissional de recrutamento e selecção, de planeamento de recursos humanos, de sistemas de compensação e de carreiras.” (Galhanas, 2009: 29) Todos estes novos regimes jurídicos fizeram com que se acabasse com os contratos de trabalho precários, o que levou à “integração do pessoal contratado de forma precária, a qual, atingiu, fundamentalmente pessoal auxiliar no montante de cerca de 40.000 novos funcionários.” (Rocha, 2010: 45)

Entre 2002 e 2004 inicia-se a reforma administrativa segundo os moldes europeus. Este processo começou com a definição de grandes linhas orientadoras, aprovadas pela resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de julho. Este diploma tinha como principal objetivo tornar a administração pública mais prestigiada, racionalizar e modernizar as estruturas e promover uma cultura de avaliação e de responsabilidade. Para implementar estas medidas, o governo apresentou um conjunto de diplomas legais onde se destacam: a alteração do estatuto de aposentação e do pessoal dirigente; a criação do Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) e, por último, a aprovação do contrato individual de trabalho em funções públicas.

No período de 2005 a 2008 dá-se principal importância às políticas de recursos humanos no programa de governo. Nessas políticas vigora a gestão por objetivos e também o aperfeiçoamento do sistema de avaliação do desempenho, dá-se ainda muita importância aos programas de mobilidade e surgem também os programas de mérito para quem desempenha com excelência as suas funções. Assim sendo, durante aquele período existiram as seguintes alterações: no recrutamento e seleção; na compensação de um bom desempenho; no planeamento dos recursos humanos; nas carreiras; na mobilidade; no contrato de trabalho em funções públicas; na definição de função e na segurança social. Com estas medidas, no final de 2008, o então ministro das finanças, afirmou que a reforma da administração pública, estava concluída em matéria legal. Só faltaria implementá-la no terreno: “Os princípios orientadores da reforma foram a racionalização de custos, a procura de ganhos de eficiência e a aproximação das regras e métodos de funcionamento do sector público aos do sector privado.” (Rocha, 2010: 46)

Entre 2009 e 2012 Portugal encontra-se com uma grave situação económica e financeira, o que impôs mais tarde um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. Todas as medidas que foram sendo tomadas no que diz respeito à administração pública visavam a redução de custos e a procura de eficiência.

Em 2009 foi criado um sistema informático para a implementação do SIADAP, de modo a tornar o processo menos moroso. Neste mesmo ano a maioria dos trabalhadores nomeados transitou para a modalidade da relação jurídica de emprego público de contrato de trabalho em funções públicas. Ainda durante aquele ano foi aprovada a revisão do novo código de trabalho e o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas. Tudo isto visa a redução de custos, mas as medidas implementadas não ficaram por aqui, porque era necessário uma redução concreta dos custos e uma mudança do Estado. Assim procurou-se despolitizar os processos de recrutamento dos cargos dirigentes e começar a privatizar alguns setores da administração pública. Para tornar o Estado menos moroso, extinguiram-se os governos civis. Para se atingir o que foi proposto era importante racionalizar despesas de funcionamento da administração pública. Neste contexto surge a lei dos compromissos (Lei nº 28/2012 de 21 de fevereiro) e a suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação (Decreto-Lei nº 85-A/2012). Com estas alterações pretende-se uma otimização progressiva dos meios humanos, onde se incentiva a mobilidade e onde surge a figura de rescisão por mútuo acordo e pela primeira vez começa-se a ponderar a hipótese de redução dos cargos de direção e de administração.

A concluir este ponto importa avançar com alguns números sobre o emprego na administração pública (é um mero exercício contextualizador). No que diz respeito aos trabalhadores e usando os dados dos últimos recenseamentos gerais do setor público (1996 e 1999) e confrontando-os com os inquéritos aos recursos humanos da administração pública chegamos à conclusão que, entre 1968 e 1979, houve um aumento do número de funcionários de 155.000 para 372.000. Este crescimento que pode ser explicado através da chegada de funcionários das ex-colónias, crescimento este que é mais visível em áreas como da Educação e da Saúde, o que nos remete para algumas das características do Estado providência. Entre 1990 e 1995, o Estado é o principal empregador, com uma taxa de 14,3% para 18,4%. Entre 1996 e 1999 houve um aumento de funcionários da administração pública de 4,5% (30.949). Destes 10.716 estão na administração local. Continuamos com um Estado muito centralizado em que o número de funcionários da administração central (81,3%) é muito superior ao número de funcionários da administração local (18,7%). São ainda as mulheres que dominam o setor público de emprego cerca de 61% dos funcionários. Para terminar “a estrutura do pessoal existente corresponde a um estado social e que a estratégia de admissão resulta

da necessidade de construir o estado de “welfare”, pese embora o aumento de pessoal de confiança política de apoio aos órgãos de soberania.” (Rocha, 2010:77)

3. A Avaliação de Desempenho

A avaliação de desempenho é uma das partes dos processos de gestão e de melhoria do desempenho. Se antigamente partíamos do princípio que o desempenho de uma dada organização dependia dos contributos individuais dos seus colaboradores, atualmente defende-se que a gestão do desempenho parte da definição de resultados organizacionais que se encontram enquadrados nos objetivos e estratégia da organização. Perante isto sabemos que a gestão de desempenho tem como principal objetivo medir o contributo de cada indivíduo para a organização. Em consequência, também o processo de avaliação de desempenho envolve um conjunto de atividades que ultrapassam a simples avaliação de desempenho, porque temos que definir objetivos individuais, de equipa, de departamento e da própria organização. Temos assim de pensar na implementação de sistemas de compensação, de planos de formação, de planos de comunicação entre outros.

A avaliação de desempenho é uma ferramenta muito importante nas organizações, como tal é necessário que seja o mais eficaz possível. Para se conseguir implementar um sistema de avaliação e para que este seja eficaz é fundamental compreender o porquê do sistema de avaliação e concretamente o que é um sistema de avaliação do desempenho. Por sua vez, avaliados e avaliadores terão de aceitar e compreender o valor acrescido que tem a avaliação dentro de um organismo público. Este é, sem dúvida, um dos pontos mais polémicos, especialmente porque nunca podemos deixar de considerar que a avaliação é sempre um exercício de poder num contexto organizacional.

Segundo Fernando Almeida (1996) podemos dizer que a avaliação de desempenho é um processo pelo qual uma organização mede a eficiência e a eficácia dos seus trabalhadores. Esta prática de avaliação é difícil de pôr a funcionar, na medida em que esta avaliação pode ter vários objetivos, porque avaliar o desempenho em si mesmo não é uma tarefa fácil, existe uma pluralidade de fatores a ter em conta e por último interferem nesta avaliação um conjunto de fatores de ordem ética e emocional a ter em consideração. Podemos dizer que “a avaliação de desempenho é um processo estratégico que pode ser usado como ferramenta de gestão. É um processo pelo qual o

desempenho é medido e dirigido para objectivos individuais, grupais e organizacionais específicos.” (Almeida, 1996: 17).

Para Oliveira Rocha a avaliação de desempenho é “a sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa, suportada na análise objectiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação ao mesmo do resultado da avaliação” (Rocha, 2010: 199). Para se atingir este objetivo é necessário que haja uma observação do comportamento a medir e depois que haja a medição do comportamento propriamente dito e por fim a comunicação do resultado ao avaliado.

Tavares vê a avaliação de desempenho como “uma actividade da gestão de pessoas, por meio da qual se visa apreciar a forma como cada trabalhador desenvolve o seu trabalho, detectando os pontos fortes e os pontos fracos que este apresenta no exercício da sua actividade, com o objectivo de o ajudar a desenvolver competências.” (Tavares; 2010: 213)

A avaliação de desempenho, por si só, não constitui nenhuma técnica de modificação do comportamento deve ser apenas considerada como um instrumento de levantamento de dados que caracterizem o interior de uma organização. Como instrumento deve retratar “tão facilmente quanto possível o comportamento do indivíduo em situação de trabalho, o primeiro objectivo da avaliação de desempenho é conhecer”. (Almeida, 1996: 18)

Estas definições levam-nos para os princípios da avaliação de desempenho. Este sistema tem como principais objetivos (Rocha, 2010): (a) contribuir para o desenvolvimento organizacional; (b) ajudar a compreender aos funcionários quais os objetivos da organização; (c) informar o trabalhador sobre as expectativas da direção; (d) dar aos funcionários uma visão periódica do desempenho; (e) dar a documentação necessária para o tratamento dos recursos humanos; (f) possibilitar a construção de uma base de dados para comparação com outras instituições; (g) obtenção de dados para finalidades internas; (h) permite a acreditação da organização; (i) permite a manutenção da autoridade sobre os subordinados.

A avaliação “não pode ser reduzida apenas a instrumentos de avaliação individual com fins de promoção ou compensação, mesmo que o processo seja leal e justo”. (Rocha, 2010: 200) Há que ter em conta que todos os objetivos anteriormente mencionados podem ser resumidos em dois: o objetivo de melhorar o desempenho de cada trabalhador e o de melhorar o desempenho da própria organização.

É importante descrever o processo de avaliação desde logo no seu início. Os avaliadores têm que definir com os avaliados quais os deveres e obrigações da respetiva função. É ainda relevante fixar os objetivos que se pretendem alcançar e quais os resultados esperados. Para prevenir eventuais conflitos, as atividades da avaliação de desempenho deverão ser discutidos entre todos, antes do início do próprio ciclo de avaliação. Assim, “quando existe um planeamento eficaz do desempenho aumenta a credibilidade do sistema de desempenho e os colaboradores ficam motivados para desempenharem as tarefas e terem comportamentos desejados pela organização”. (Chainça, 2008: 2) Se anularmos o planeamento, retiramos toda a vantagem de se utilizar uma ferramenta tão importante para se aumentar o desempenho da organização.

É preponderante que o sistema de avaliação de desempenho seja compreendido por todos os trabalhadores, só assim se conseguirá que o sistema de avaliação obtenha o sucesso desejado, bem como apresentar-se como um sistema de qualidade. Deve-se tentar que os modelos de avaliação sejam os mais simples possíveis, porque recorrentemente as escalas de avaliação são suscetíveis de diferentes interpretações. Daí a vantagem de se criarem escalas apoiadas em comportamentos observáveis. Há a necessidade máxima que os critérios de desempenho e os procedimentos de avaliação tenham o mesmo significado para avaliadores e avaliados.

Tudo o que foi mencionado até aqui, não é possível sem a formação de avaliados e avaliadores. Contudo, esta formação será uma formação com componentes diferentes quer para avaliados quer para avaliadores. As chefias (avaliadores) devem aprender a ajudar os avaliados a desenvolverem determinadas competências, e simultaneamente inculcar-lhes confiança para os avaliadores conseguirem avaliar os seus trabalhadores. Se não houver formação o sistema pode tornar-se ineficaz, e o avaliador por seu lado pode sentir-se frustrado e insatisfeito. E fazer com que a ineficácia de um sistema de avaliação seja atribuída aos avaliadores. Face a estes contratempos é imperativo transmitir aos avaliadores a necessidade das avaliações serem rigorosas de forma a evitar contestações e conflitos.

À direção do organismo cabe apresentar-se como um suporte à prática de avaliações eficazes. Pode fazê-lo através de mensagens, comunicações formais, reuniões ou até mesmo através de *newsletters*. A qualidade da avaliação de desempenho está também intimamente ligada ao *feedback* que é dado às pessoas durante o período de avaliação. Ao dar estes *feedbacks* estimula-se o trabalhador, a continuar com o bom

trabalho, ou a melhorar o que é necessário. E isto provoca uma interação entre avaliado e avaliador.

Todo o sistema de avaliação foi construído tendo por base um sistema de recompensas. Por isso é importante que o sistema não falhe nessas recompensas, porque se este sistema é usado como uma forma de recompensar o mérito deve-se ter em conta a disponibilidade da organização para o fazer. Caso o sistema não o faça irá também perder a capacidade de ter efeito positivo na motivação das pessoas e irá então anular a confiança que as pessoas depositam no mesmo.

Como verificamos a avaliação de desempenho centra-se essencialmente na componente humana das organizações “a avaliação do desempenho tem ocupado uma posição importante entre os diversos sistemas que compõem a gestão de recursos humanos, na medida em que se assume que pode ter consequências significativas sobre a melhoria do desempenho.” (Chainça, 2008: 1)

Apesar de ter uma forte componente humana a avaliação de desempenho tem também uma forte componente política. Partindo do pressuposto que os comportamentos políticos não são questionados pelas organizações, reconhece-se que estes comportamentos têm assim uma grande influência na avaliação de desempenho.

Em princípio as decisões tomadas pelas chefias visam proteger os interesses das próprias organizações e estas na prática são entidades políticas. Para o bom funcionamento das organizações é muito importante que o sistema de avaliação implementado seja justo e essencialmente bem estruturado, para não se cair na tentação de se fazer uma avaliação superficial e unilateral.

Quando as chefias conduzem um processo de avaliação do desempenho não olham só para o desempenho dos seus subordinados, mas também têm em conta as questões do poder. Questões que podem distorcer o resultado das avaliações tendo em vista os interesses da sua organização. Portanto “pode acontecer que muitas vezes o resultado do processo de desempenho não depende apenas da análise de desempenho, mas da chefia que avalia o subordinado”. (Chainça, 2008: 5) Os processos políticos podem ainda refletir-se num aumento ou diminuição da nota final do avaliado.

Quando as avaliações são feitas a partir de uma abordagem política, não há uma preocupação com a imparcialidade das mesmas, mas sim por atribuir avaliações que favorecem o nível de desempenho dos seus subordinados e por conseguinte melhorar o nível de desempenho da organização. As principais justificações para se inflacionarem as avaliações são (Chainça, 2008): (a) proteger o subordinado ou encorajá-lo, quando o

seu desempenho sai afetado por questões de índole pessoal; (b) evitar que se fale dos problemas do departamento fora do departamento; (c) evitar que haja registo escrito de um baixo desempenho no processo individual do trabalhador; (d) evitar conflitos; (e) promover um subordinado que teve um desempenho baixo, mas que se pretende que ele saia do departamento e dá-se uma nota superior ao seu real desempenho, permitindo a progressão na carreira. Há uma maior dificuldade em deflacionar as notas. Mas se essa situação acontece é porque ou se pretende incentivar o trabalhador, ou se pretende punir o trabalhador ou, ainda, quando se pretende criar um desemprego planeado.

Como vimos, a exatidão e a honestidade podem não ser uma preocupação para quem avalia, mas quando isso se verifica sabemos que o processo se vai tornar mais dispendioso para toda a organização, porque vai gerar desmotivação, perda de tempo, deteriorização da relação entre chefia e trabalhadores.

Pelo exposto mostramos que colocar em funcionamento uma estrutura de avaliação de desempenho não é tarefa fácil. O sistema de avaliação de desempenho pode servir, em simultâneo, várias finalidades e muitas delas chegam a ser antagónicas entre si. E depois existe sempre a questão de que a maioria das pessoas não gosta de ser avaliado. É importante preparar o contexto para se executar uma avaliação de desempenho e mesmo assim quando é posta em prática, esta gera inúmeros conflitos que podem pôr em causa a eficácia do sistema. Os trabalhadores tendem a desconfiar de todo o processo de avaliação, bem como da capacidade que os avaliadores têm de avaliar, porque consideram-nos na grande maioria das vezes injustos.

A avaliação de desempenho serve para estimular a produtividade, melhorar a qualidade, reforçar a motivação, desenvolver algumas das capacidades dos trabalhadores, determinar necessidades de formação, ajudar a encontrar pessoas mais aptas para uma determinada função e para determinar prémios de desempenho. Esta diversidade de fatores faz com que sejam colocadas algumas questões éticas uma vez que esta avaliação não é tão neutra quanto isso e pode trazer consequências para o futuro das pessoas em causa. Daí dizer-se que a avaliação é um assunto sensível e muito complexo.

A avaliação de desempenho apresenta-se dentro das organizações como um dos problemas que mais discussão levanta. É uma das áreas mais sensível e que levanta muitos constrangimentos. Segundo Almeida “a avaliação de desempenho é um processo bastante emocional. Qualificar pessoas com quem se lida diariamente, sabendo o impacto que isso pode ter nas suas vidas, torna o processo de avaliação uma situação

delicada e susceptível de provocar disfunções pessoais e organizacionais graves.” (Almeida, 1996: 110)

Todavia para o funcionamento efetivo deste sistema, é necessário uma interligação entre a boa estruturação dos serviços e as funções executadas pelos agentes dos mesmos.

A avaliação de desempenho nasceu da necessidade de se promover uma cultura de gestão na administração pública, que permitisse criar uma maior motivação, qualificação, formação para os funcionários. A avaliação da administração pública aparece-nos como um instrumento de gestão que procura contribuir para uma crescente melhoria do desempenho e da qualidade da administração pública.

A primeira vez que se falou em avaliação dos trabalhadores da função pública em Portugal foi com a reforma do código administrativo, onde surge a referência ao método de avaliação global quantitativo. Tratava-se assim de um sistema de avaliação da performance da organização em que intervinha o avaliador e um inspetor externo. O desempenho era classificado como suficiente, bom e muito bom, o formalismo era mínimo. Este método de avaliação vigorou 40 anos, mas não foi aplicado aos serviços centrais dos Ministérios.

Só em 1980 é que se introduziu uma avaliação analítica onde entravam um conjunto de fatores onde se decompunha o comportamento do homem no trabalho. Entretanto com a publicação do decreto-lei nº 184/89 de 2 de junho, introduziu-se na avaliação de desempenho o conceito de mérito.

Este sistema foi sendo desacreditado uma vez que a filosofia de base da sua aplicação em vez de assentar na melhoria do desempenho, baseava-se meramente na progressão da carreira, transformando um sistema de gestão de pessoas em algo meramente administrativo. O que aconteceu é que “os vícios de avaliação de mais de 20 anos não mudam rapidamente”. (Marçal, 2008: 9) As resistências à mudança surgem de forma natural. Por parte dos avaliados está sempre o sentimento de dúvida e de crítica.

Recentemente nasce um novo regime de avaliação de desempenho denominado de SIADAP. Foi assim denominada porque integra a avaliação de trabalhadores, dos dirigentes e dos serviços. Nasce com a Lei nº 10/2004 de 22 de março. Este sistema de avaliação versa sobre: (a) objetivos; (b) competências comportamentais; (c) atitude pessoal. O SIADAP integra-se no ciclo anual de gestão de cada organismo público. Este modelo implementado em 2004 apresenta dois problemas. Um desses problemas o facto de não incluir os dirigentes de topo e tinha um sistema mais permissivo para os

dirigentes intermédios, o segundo problema é que este sistema era verdadeiramente integrado porque não avaliava as organizações públicas, na sua totalidade. É um modelo de avaliação de desempenho individual e não praticava uma diferenciação nem por objetivos, nem por desempenho. Este sistema com uma índole qualitativa sem indicadores capazes de serem mensuráveis, sem quotas capazes de distinguir entre os diferentes tipos de avaliação e onde os funcionários tinham sempre uma avaliação de bom ou muito bom e a progressão na carreira era independente do desempenho alcançado.

Estas limitações fragilizaram o sistema e por isso surge em 28 de dezembro de 2007 a Lei nº 66-B/2007. Esta nova lei aplica-se aos organismos da administração direta e indireta do Estado, aqui são abrangidos os trabalhadores de todos os organismos públicos. Assim sendo, o SIADAP tem como objetivo (Rocha; 2011): (a) melhoria da gestão na administração pública; (b) desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação; (c) identificar as necessidades de formação; (d) promover a motivação e o desenvolvimento das competências; (e) reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores; (f) melhoria dos processos; (g) melhoria da informação e transparência dos serviços públicos; (h) apoiar o processo de decisão estratégica.

Tal como hoje o conhecemos este sistema, subdivide-se em três subsistemas: SIADAP 1, 2 e 3. O SIADAP 1 diz respeito aos serviços e inclui: a missão do serviço; os objetivos plurianuais; os objetivos anuais; indicadores de desempenho; os meios disponíveis; o grau de realização dos resultados; a identificação dos desvios e a avaliação final. O SIADAP 2 diz respeito à avaliação dos dirigentes e “traduz-se na atribuição de prémios de gestão, renovação ou cessação da respectiva comissão de serviço, sendo que a não aplicação do SIADAP determina a cessação de funções.” (Rocha, 2011:213) O SIADAP 3 integra a avaliação de desempenho dos funcionários, onde são reconhecidos as capacidades técnicas e comportamentais, bem como também são tidas em conta os conhecimentos.

O SIADAP, como presentemente o conhecemos (Lei 66-B/2007), introduziu uma dinâmica de mudança na administração pública ao romper com uma cultura de avaliação centrada nas classificações centrais. O SIADAP traz-nos assim a procura da excelência e a distinção pelo mérito, obrigatoriamente as notas têm de ser diferentes, devido à imposição de quotas. Este sistema de avaliação introduziu na administração pública uma dinâmica de mudança ao romper com a avaliação que era feita até então onde grande parte dos funcionários públicos obtinha classificações de Muito Bom.

Com a introdução dos benefícios de carreira surge a primeira inovação no que diz respeito ao sistema anterior, e que faz com que haja também uma distinção uma vez que “um trabalho desigual corresponde a salário desigual”. (Proença, 2006: 57) Uma outra mudança, decorre da identificação das necessidades de formação, que traz vantagens para o funcionário, uma vez que poderá desenvolver / melhorar o seu desempenho profissional, com esta melhoria do desempenho do trabalhador, teremos também uma melhoria nos serviços e assim teremos a “promoção da excelência e melhoria continua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidades”. (Proença, 2006: 57)

Uma das limitações ou incongruências do SIADAP reside no facto de se designar de sistema integrado e deixar de fora da sua regulação os dirigentes máximos. Igualmente é de apontar o facto de que não há uma imposição no “rigor de diferenciação do mérito por percentagens para todos os funcionários da administração pública”. (Proença, 2006: 58) É o caso dos trabalhadores da Assembleia da República, abrangidos pelo SIADAR (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Assembleia da República). Neste sistema de avaliação de desempenho não há limite de notas máximas que o avaliador pode atribuir. No caso da Região Autónoma da Madeira, as percentagens das quotas são mais alargadas respetivamente ao continente. Apesar de ser um instrumento único, tem várias especificidades que põe em causa a equidade da avaliação da administração pública e leva a uma desacreditação do sistema. Um outro problema nasce da existência de funcionários no último escalão da progressão da carreira que não beneficiam com a obtenção de uma avaliação de Muito Bom ou Excelente, porque os benefícios desta avaliação apenas se traduzem em algo concreto para os funcionários que se encontram em condições de promoção.

Neste sistema o avaliador está sujeito a um grau de exigência para cumprir a sua função. Esta pode ser comprometida pela sua falta de formação e desta forma comprometer também o sistema. A acrescentar a isto existe um excesso de regulamentação e a uma implementação de sistemas de uma forma pouco rigorosa e não isenta de erros.

Importa ainda dizer que o SIADAP está quase na totalidade implementado nos diferentes organismos públicos, bem como se encontram em vigor as três versões deste sistema. No que diz respeito às compensações monetárias, estavam em vigor até à crise financeira de 2010. Mas apesar da grande maioria das organizações públicas terem este sistema de avaliação implementado este ainda não está suficientemente bem aplicado de

modo a permitir comparar avaliados e mais tarde comparar organizações. Por outro lado o sistema de quotas é muito reduzido e pode não potenciar o esforço dos trabalhadores. Assim sabemos que “um sistema demasiado estreito de filtros desmotiva, por falta evidente de possibilidade quantitativa de, mesmo com esforço, chegar à meta.” (Mozzicafredo e Gouveia, 2011: 39)

As limitações do SIADAP são: (a) a não existência de uma relação entre tarefa e desempenho; (b) os critérios nem sempre são percebidos pelos dirigentes, quer pelos trabalhadores; (c) o bom desempenho está mais relacionado com o nível na carreira do que com a tarefa; (d) não há uma articulação entre desempenho individual e o da organização; (e) a avaliação de desempenho não está (atualmente) ligada a incentivos; (f) a avaliação não é usada como informação para a formação (Rocha; 2011).

Por fim, “é difícil um uso correcto da avaliação de desempenho na administração pública” (Rocha, 2011: 218). É importante envolver os trabalhadores no processo e ainda mais preponderante, é envolver o topo do sistema político. É necessário articular o desempenho individual com os objetivos da organização e por último dever-se-ia integrar a avaliação de desempenho individual numa avaliação de grupo de trabalho.

CAPÍTULO II | AS AUTARQUIAS EM PORTUGAL

1. Breve evolução das autarquias em Portugal

A Constituição da República Portuguesa (artºs. 235 e 242) organiza o Estado em termos administrativos em quatro categorias diferentes: administração direta, indireta, autónoma e independente. As autarquias locais encontram-se no grupo da administração autónoma. Desta administração autónoma fazem ainda parte as associações públicas e as regiões administrativas. Estas possuem uma determinada autonomia face à administração central, uma vez que administração central apenas possui a tutela de mera legalidade (avalizar e fiscalizar a legalidade dos atos) perante a administração autónoma.

Quando falamos de administração local autárquica, falamos de todas as atividades desenvolvidas pelas autarquias, ou seja “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativas que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área”. (Bilhim, 2004: 15)

As autarquias locais apresentam os seguintes órgãos representativos da população: a freguesia composta pela assembleia de freguesia e a junta de freguesia; o município composto por assembleia municipal, câmara municipal e conselho municipal e a região administrativa, composta por assembleia regional, junta regional e conselho regional.

As autarquias apresentam-se “como pessoas colectivas de população e território, constituídas para a prossecução da satisfação dos interesses das populações que as elegeram.” (Rodrigues, 2009: 105) No entanto, houve momentos em que isto não se verificou e o poder local tinha menos autonomia e também tinha pouca capacidade de ação.

No Estado Novo, regime político que esteve em vigor durante quase 50 anos que se iniciou com o levantamento militar de 28 de maio de 1926, houve alterações significativas no seio dos municípios. Entre 1936 e 1940 deu-se a reforma do código administrativo elaborada por Marcelo Caetano. Foi esta a grande transformação do poder local, uma vez que esta reforma insistiu na centralização tirando poder às estruturas municipais, e com isso os presidentes de Câmara passaram a ser nomeados pelo poder central. As autarquias estavam assim dependentes do poder central e não

tinham forma de conseguir receitas próprias. O modo de financiamento passava pelos subsídios e participações que eram concedidas pelo poder central, o presidente da Câmara, tinha de se submeter à política imposta pelo Governo. Este novo Código Administrativo veio ainda dividir o território nacional em 4 circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. No que diz respeito ao enquadramento financeiro o diploma que regula esta matéria, até ao ano de 1974, era o Código Administrativo de 1940. Em termos práticos era uma autonomia muito relativa porque não havia receitas próprias e as participações eram oriundas do poder central. Isto é, “a 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”. (Bilhim, 2004:10)

Em 1974, o município encontrava-se “malvisto aos olhos dos políticos e a implantação do regime democrático impôs rupturas fomentando a descentralização e a autonomia municipal.” (Bilhim, 2004: 10) Com a revolução do 25 de Abril de 1974 surge o fim do corporativismo e temos o processo de democratização dos governos locais. Após o golpe militar de 1974, as autarquias foram geridas por comissões administrativas. A Constituição de 1976 traz consigo um conjunto de alterações no que diz respeito aos governos locais. Com esta Constituição surge a primeira separação entre poder central e poder local; democratizam-se as eleições locais; atribui-se autonomia financeira e administrativa às autarquias locais; por último, atribui-se poder regulamentar próprio às autarquias locais. Neste contexto político, a grande preocupação dos eleitos municipais era a construção de infra estruturas e de equipamentos que contribuam para o bem estar da comunidade.

Em 1977 surge a primeira lei que define as atribuições e competências das autarquias locais, onde também é dada alguma autonomia financeira aos governos locais com vista a viabilizar alguns projetos. Foram também criados os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) que auxiliaram as autarquias nas questões mais técnicas e na gestão municipal. Na década de 90 surgem os primeiros diplomas com vista ao alargamento do poder local que vinham acompanhados de transferências económicas. Em 2000 o Governo cria o Fórum de Modernização Administrativa Autárquica que é um grupo de trabalho que analisa as iniciativas de reforma das autarquias locais, onde se dá especial atenção à qualificação e valorização dos recursos humanos. Surge também com a Lei nº 54-A/95, o Plano Oficial de Contabilidade da Administração Local (POCAL) que se caracteriza por ser um esforço à reforma da administração financeira. O POCAL

pretende acabar com a mera contabilização das entradas e saídas de dinheiro para começar a gestão do património público e também os custos inerentes à prestação de bens e serviços. “A intenção subjacente à criação do POCAL traduz-se na crença de que com maior e melhor informação possibilita uma gestão autárquica mais eficiente e eficaz”. (Rodrigues, 2005: 100)

A partir de 2007, as finanças locais começaram a reger-se pelo diploma legal – Lei nº 2 /2007 de 15 de janeiro. Este diploma surge num contexto de consolidação orçamental e aposta na redução das despesas, onde surgem maiores reduções à comparticipação da administração central, e bem como um limite ao endividamento. Atualmente as finanças locais regem-se pela Lei nº 8/2012 de 21 de fevereiro, onde se estabelecem regras para os pagamentos em atraso, para o controlo da despesa pública e impõe um limite ao endividamento.

Os desafios que se colocam à gestão autárquica, principalmente ao Presidente da Câmara, pouco ou nada tem a ver com os desafios que se colocam aos “corregedores, juízes de fora, magistrados administrativos ou mesmo aqueles (desafios) colocados aos primeiros eleitos em 1976”. (Rodrigues, 2009: 123) Hoje aos eleitos os desafios que lhes são colocados são de cariz técnico ou político, quer no interior da organização quer fora dela. Internamente são obrigados a gerir politicamente as suas decisões, para não irem contra a opinião dos vereadores, e para obterem a aprovação da Assembleia Municipal. Têm também, cada vez mais, de tomar decisões técnicas. Fora da organização a sua gestão é avaliada periodicamente pelos cidadãos, a quem deve mostrar respeito e ainda zelar pelos seus interesses.

Em Portugal a evolução da administração local caracterizou-se por uma sucessão de legislação que versavam sobre o seu financiamento, a consolidação do poder local, e o aumento das responsabilidades dos Governos Locais, por isso é que atualmente está “à disposição das autarquias locais, um conjunto alternativos de arranjos institucionais, de maneira a estes poderem adoptar aqueles que mais se adequam quer ao tipo de serviço, quer aos condicionalismos externos de cada uma.” (Rodrigues, 2009: 124)

A evolução das autarquias tem alterações contínuas e progressivas através da modernização das estruturas administrativas tradicionais. Assim o presidencialismo “reforçou o seu poder, prestígio e capacidade de influência”. (Rodrigues, 2005: 101) Para finalizar, no que diz respeito às autarquias locais e às suas competências, “há que reconhecer que o processo de adaptação à crise e de mudança da sociedade portuguesa, o poder local tem desempenhado um papel eminente, com evidentes frutos na gestão do

território. Esse papel tem sido sobretudo mais saliente ao nível do planeamento de infra-estruturas e de equipamentos.” (Bilhim, 2004: 12)

2. A instituição de estágio

Segundo os dados da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP³), o emprego no setor das administrações públicas (que abrange o Estado Central, serviços e fundos autónomos, fundos da segurança social, regiões autónomas e autarquias locais), no final de junho de 2012, situava-se nos 605.212 postos de trabalho, representando uma quebra de 1,4% em relação ao final de 2011. Para aquele ano no universo da administração pública cerca de 74,7% dos trabalhadores integram entidades da administração central e 25,3% da administração regional local.

Nos primeiros seis meses de 2012 (de 1 de janeiro a 30 de junho), os organismos públicos perderam 8640 pessoas, a maioria das quais por via da aposentação, que se traduz numa redução de 1,4% valor que se aproxima de 2% por ano; meta estabelecida pelo governo para cada um dos anos em que durar o plano de ajustamento. As autarquias locais são o setor mais avançado no processo de redução do pessoal, tendo já visto sair 1,8% dos funcionários, ou seja, cerca de 2.200, dos quase 123 mil trabalhadores que tinham no final de junho de 2012. Por sua vez, e para o mesmo período, o Estado central e os serviços e fundos autónomos, onde se concentram 75% dos funcionários, perderam 1,3% do pessoal nos primeiros seis meses do ano do presente ano, fixando o seu quadro de pessoal nos 452 mil funcionários. Para trás fica a Região Autónoma da Madeira onde saíram só 124 trabalhadores, o que significa uma redução de 0,7%. Em termos globais, o grosso da redução líquida de pessoal é justificada pela aposentação, na sua grande maioria e também pela cessação de contractos a termo que não são renovados. A estes motivos podem ser acrescentadas as rescisões amigáveis, com a mobilidade interna ou o despedimento coletivo nas entidades do Estado, tudo instrumentos que têm vindo a ser agilizados do ponto de vista normativo.

³ Disponível em: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/DGAEP_SIEP_2012_T2_15082012.pdf

O número de recursos humanos nas autarquias locais no segundo trimestre de 2012, foi de 120.636 trabalhadores⁴. A relação jurídica de emprego dominante é o contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado, 83% dos trabalhadores. Na relação jurídica contratual a termos certos encontram-se 13% dos trabalhadores municipais o que representa um decréscimo de 19% em relação ao ano transato. O total dos encargos com pessoal ascendeu, naquele ano, aos 2.188 milhões de euros.

Passando do nível nacional, para a região norte, a Comissão de Coordenação e de Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N) elaborou a caracterização dos recursos humanos dos municípios na região norte de Portugal para 2011⁵. No final de 2011, os municípios da Região Norte, nos seus quadros, reportaram 40.341 efetivos.

A instituição escolhida para fazer o meu estágio, foi uma autarquia que se encontra na região norte do país. Procedendo à caracterização do município, segundo dados do último censo à população (2011), tem cerca de 72 258 habitantes, onde podemos encontrar 23 856 famílias, 30 055 alojamentos, 23 344 edifícios, tudo isto inserido num total de 38 freguesias.

A Câmara Municipal possui diversos serviços autárquicos, a saber: ambiente; arquivo municipal; biblioteca; cultura; desporto; educação; museu; família; solidariedade, habitação e inclusão social; mobilidade; proteção civil; recursos humanos; ordenamento do território; desenvolvimento rural; sistema de informação geográfica - SIG Municipal; segurança, higiene e saúde no trabalho.

A sua estrutura interna divide-se por diversos departamentos, entre eles: os órgãos da autarquia; departamento administrativo jurídico e de recursos humanos; departamento financeiro; divisão de assuntos sociais e culturais; departamento dos serviços técnicos e ambiente e por último departamento de gestão e urbanismo.

No que diz respeito à autarquia em que fiz o meu estágio, os dados facultados pelos seus serviços são de carácter muito geral, mas mesmo assim conseguimos traçar a evolução do número de funcionários bem como o número de chefes de divisão. Estes dados facultados compreendem os anos de 2008 e 2011.

⁴ Disponível em: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/DGAEP_SIEP_2012_T2_15082012.pdf

⁵ Disponível em: http://www.ccdr-n.pt/fotos/editor2/administracaolocal/recursosshumanos_2011.pdf

Tabela nº1 – Trabalhadores entre os anos de 2008 e 2011

	2008	2009	2010	2011
Número de trabalhadores (total)	757	639	711	700
Homens	345	353	330	325
Mulheres	412	286	381	375
Tipo contrato				
Contrato de trabalho por tempo indeterminado	432	453	585	586
Contrato de trabalho a termo resolutivo	279	104	109	89

Fonte: Balanços Sociais da entidade de estágio

Em 2008 a Câmara Municipal contava com um total de 757 trabalhadores, um universo marcadamente feminino (412 mulheres). Dos 757 trabalhadores, 432 encontram-se com contrato de trabalho por tempo indeterminado, neste universo de 432 funcionários 10 são dirigentes. Um outro aspeto que é importante ter em conta são os 279 trabalhadores que estão com contrato de trabalho a termo resolutivo, ou seja, estão na Câmara para colmatarem algumas falhas e estão lá só pelo período estritamente necessário.

Em 2009 o número de trabalhadores reduziu para um total de 639 e a tendência alterou-se deste trabalhadores mais de metade são homens (353). Há um aumento de dirigentes para 11. O que também aumenta é o número de funcionários com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado com 453 trabalhadores neste regime. Onde se verificou uma quebra considerável é nos contratos de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, onde temos uma redução de 104 funcionários, passa-se assim a ter 175 trabalhadores neste regime de contrato.

No ano de 2010 o número de trabalhadores da autarquia volta a subir, e atinge um total de 711 trabalhadores e com um universo maioritariamente feminino (381). As grandes alterações no número de trabalhadores dizem respeito ao aumento do número de trabalhadores com comissão de serviço (dirigentes). Estes são todos aqueles funcionários que pertencem ao quadro do município mas estão a exercer uma determinada função. Estas nomeações, regra geral, têm um cariz político, e as comissões de serviço são renováveis de 3 em 3 anos. Neste enquadramento encontram-se um total

de 17 funcionários. Temos também um aumento dos funcionários com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado (585 trabalhadores). Por último, há uma clara diminuição dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo certo, temos neste regime 109 funcionários, na sua grande maioria são os professores de atividades extra curriculares.

No ano de 2011 há uma diminuição de 11 trabalhadores no universo de trabalhadores da autarquia. Temos assim 700 trabalhadores e mantém-se um universo predominantemente feminino (375). As alterações visíveis durante este ano foram a clara diminuição dos trabalhadores com contrato de trabalho a termo resolutivo incerto, para 89 funcionários, mas não se verifica uma entrada no quadro, verificamos uma redução de pessoal a termo resolutivo. O número de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado não sofreu nenhuma alteração significativa, temos 586 trabalhadores neste regime. Relativamente ao ano anterior houve um aumento de 1 trabalhador na categoria dos dirigentes (18 dirigentes).

Toda a evolução dos trabalhadores na autarquia pauta-se pelo aumento e diminuição do número de efetivos, nada é estável, varia conforme as necessidades da cidade e também as necessidades da própria autarquia. Também tem muita influência a legislação existente, por exemplo no ano de 2009, temos uma mudança dos vínculos laborais, o que obriga a que muitos dos trabalhadores contratados entrem para o regime por tempo indeterminado, e isso se reflita diretamente no ano de 2010. Não podemos definir um padrão, ou afirmar que há um aumento ou diminuição, porque de ano para ano a legislação e as necessidades vão-se alterando. Um outro fator a ter em consideração uma vez que vai contra o padrão nacional é a existência de mais mulheres do que homens a trabalhar na autarquia.

Para o ano corrente (2012) só temos disponíveis os dados gerais da Direção Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), referentes ao primeiro semestre de 2012 e temos ainda disponíveis um conjunto de leis que visam regular os funcionários da Administração Pública, bem como as leis que tentam reduzir a despesa pública. Ao abrigo do plano de assistência financeira Portugal está obrigado a reduzir o pessoal nas Administrações Públicas ao ritmo de 2% ao ano, em 2012, 2013, e 2014. As aposentações são o único meio de o conseguir e têm estado a surtir efeito uma vez que explicam a maior fatia da redução conseguida até a meio do ano corrente. Contudo, além desta meta as admissões também se encontram muito restritas, só pode haver uma admissão por cada duas saídas, torna-se ainda necessário reduzir de forma sustentada as

despesas, onde o pessoal e as funções sociais acabam por representar a maior fatia. Nas autarquias impõe-se ainda a redução do número de dirigentes, a nível nacional essa redução terá de ser na ordem de 36% do número total de dirigentes.

Será então de esperar que o Governo venha a agilizar outros mecanismos como as rescisões por mútuo acordo e a mobilidade, entre outros meios, para conseguir uma redução substancial do quadro de pessoal.

CAPÍTULO III | CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTÁGIO

A realização do estágio curricular na Câmara Municipal surge no âmbito do segundo ano de mestrado em sociologia. A duração do estágio foi de cerca de 600 horas, compreendidas entre 16 de novembro de 2011 e 23 de março de 2012.

Antes de fazer o estágio, sabemos que este se deve pautar pela realização de atividades de natureza profissional, que passem pelo envolvimento das competências e conhecimentos que se adquirem ao longo do percurso académico. Aqui residiu talvez a maior dificuldade, uma vez que todas as atividades desenvolvidas numa autarquia se regem por disposições legais, as quais têm obrigatoriamente de ser cumpridas e nem sempre é possível aplicar alguns dos conhecimentos aprendidos ao longo dos anos.

O ingresso numa instituição tem subjacente a aprendizagem de novas situações, de novos conhecimentos e de novas competências. Assim as atividades que foram sendo desenvolvidas ao longo do período de estágio efetuaram o paralelismo entre as necessidades do dia a dia da organização e a tentativa constante de se atingirem os objetivos inerentes à investigação.

Neste sentido, as atividades por mim executadas ao longo da experiência de estágio foram delineadas pela Vereadora com o pelouro dos Recursos Humanos. O meu estágio decorreu na Divisão de Recursos Humanos, que desenvolve uma gestão de recursos humanos orientada por um conjunto de postulados legislativos, onde figura o tema central do meu relatório de estágio – a avaliação de desempenho, mais concretamente o SIADAP.

De forma mais específica, desempenhei um conjunto de tarefas:

1. Definir e desenhar, através de fluxogramas, todos os procedimentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho de trabalhadores, dirigentes e unidades orgânicas, incluindo prazos e legislação aplicável;
2. Acompanhar e monitorizar o processo de preparação e definição de objetivos, em termos de SIADAP 1, 2 e 3 para o ano de 2012;
3. Acompanhar e monitorizar o processo de avaliação de desempenho dos trabalhadores, dirigentes e serviços referentes ao ano de 2011;
4. Elaborar um relatório de falhas detetadas no processo e a respetiva proposta de solução.

A par destas atividades foram ainda desenvolvidas outras, mais concretamente as seguintes (sempre no âmbito da Divisão de Recursos Humanos): elaborei as bases de dados sobre os trabalhadores que se encontravam nos programas ocupacionais; elaborei um manual de avaliação do desempenho⁶; fiz atendimento e receção de documentos de outros trabalhadores do município; participei na elaboração do Balanço Social de 2011; participei de entrega das avaliações bem como na elaboração dos objetivos; arqueei documentos; participei nas provas dos concursos públicos, bem como na execução das listas de candidatos e confirmação das mesmas; rececionei e encaminhei e-mails com prazos e atividades do SIADAP.

Convém ainda dedicar alguma atenção ao manual de avaliação por mim executado. O manual de avaliação de desempenho teve como função colmatar algumas das possíveis falhas na interpretação da lei. O manual tentou ser um guia prático para avaliadores e avaliados, o meu foi organizado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo aborda a temática da legislação sobre o SIADAP. Tentamos ainda sintetizar a legislação existente em dois cronogramas.

No segundo capítulo, abordamos o processo de avaliação, é feita uma caracterização do processo de avaliação. É elaborado também um cronograma síntese, e dedicamos um subponto à avaliação extraordinária.

Num terceiro momento, dedicamos integralmente a nossa atenção, às componentes da avaliação: objetivos; competências comportamentais; autoavaliação; avaliação prévia do desempenho (neste subponto falamos sobre os erros a evitar na avaliação de desempenho); harmonização das avaliações e entrevista de avaliação do desempenho.

No ponto seguinte, elencamos os intervenientes no processo de avaliação do desempenho: dirigente máximo do serviço; conselho coordenador da avaliação; avaliador e avaliado.

No último capítulo, elaboramos uma check list, onde colocamos todos os intervenientes do processo de avaliação, as datas limite e as tarefas a serem executadas. Esta lista foi concebida tendo por base a ideia de que uma resposta “sim” significa que o processo está a correr convenientemente.

⁶Ver Anexo nº 1 – Manual de Avaliação de Desempenho

Em resumo desenvolvi todas as atividades que tinham subjacente o dia a dia da gestão de recursos humanos dentro de uma Câmara Municipal.

Quando participamos numa experiência de um estágio, mesmo sendo no âmbito de um projeto maior que é uma tese de mestrado, levamos sempre connosco sonhos, desejos, novidade e vontade de fazer alguma coisa de diferente na organização.

No início desta caminhada que durou aproximadamente quatro meses, denotava-se alguma insegurança pessoal, uma vez que havia a necessidade de aplicar alguns dos conhecimentos adquiridos durante a licenciatura e mestrado. Era quase como um teste contínuo ao que havia sido apreendido até então.

As primeiras semanas de estágio não são aquilo que esperávamos; a adaptação ao ambiente da organização implica sempre uma forma de autoconhecimento e de alguma boa vontade. O início do estágio é talvez o período de maior dificuldade, uma vez que tentamos fazer o nosso melhor mas mesmo assim não obtemos o sucesso pretendido.

Esta primeira fase do estágio corresponde à adaptação ao clima organizacional e às dinâmicas estabelecidas, é também a fase do conhecimento dos colegas de trabalho. Podemos dizer que o estágio é a entrada do investigador no terreno de uma forma diferente do convencional, uma vez que há uma integração total numa equipa de trabalho já formada. E esta lógica de estar inserido num contexto organizacional exige ao investigador um maior envolvimento e uma maior adequação ao ambiente, tentando obter uma simbiose perfeita entre empíria e teoria, e a entrada no terreno facilita muito esta simbiose. Logo aqui há uma luta constante pela negação do senso comum, assim segundo o Código Deontológico da Associação Portuguesa de Sociologia “os sociólogos devem procurar conseguir a maior objectividade possível na análise da realidade social. Trata-se, não de considerar a produção de conhecimento sociológico como socialmente neutra, mas de evitar distorções deliberadas (...)”. Foi isso que fui tentando fazer ao longo do estágio.

Todas as atividades desenvolvidas no estágio significaram um processo de aprendizagem bastante diferente daquilo que tinha feito até então na Universidade. Uma vez que o estágio foi num organismo público da administração local houve a necessidade de adaptação a um conjunto de situações bastante diferentes daquelas a que estaria mais habituada. Para facilitar esta experiência, foram-me facultados um conjunto de instrumentos que se foram revelando de uma utilidade crucial na resolução de certos problemas e de certas questões que se começaram a desenvolver durante o estágio.

As atividades desenvolvidas durante o período de estágio foram acompanhadas por um processo de aprendizagem contínuo e que nos deu meios capazes de resolver problemas que surgiram em contexto organizacional. Tudo isto faz com que as atividades realizadas se traduzam diretamente na construção de uma experiência no terreno, em que muitas vezes se tenta aplicar determinados conhecimentos aprendidos na faculdade. Contudo nem sempre é possível. E esta dificuldade faz com que se sinta que estamos sempre em constante avaliação. Esta é feita articulando teoria e prática, da nossa parte fica toda a inexperiência e as dúvidas constantes.

O contacto permanente com a realidade vai-nos dotando de meios cada vez mais eficazes na resolução de problemas e oferece-nos uma maior capacidade analítica. Toda esta experiência de partilha constante faz com que se aprofunde alguns conceitos e se ultrapassem algumas dificuldades, sem nunca esquecer que como aprendizes de sociólogos é importante ter em conta a rutura com aquilo que observamos, porque não podemos cair no risco de haver interferência entre o campo científico e o senso comum. É importante afastar as próprias concepções do investigador para que os resultados obtidos sejam válidos.

O papel profissional de um sociólogo pauta-se por uma necessidade de distanciamento com o objeto de estudo. Durante a nossa formação académica este princípio foi sendo assimilado e mais tarde tentei colocá-lo em prática no contexto de estágio.

De uma forma geral, considero que o conhecimento que fui obtendo no estágio foi sem dúvida bastante enriquecedor. O estágio deu-nos ainda a possibilidade de interagir com diferentes pessoas, de tentar resolver situações até então desconhecidas, de ter contacto permanente com a realidade, que é o nosso universo de interpretação e análise sociológica e dá-nos uma maior proximidade da vertente analítica.

A oportunidade de fazer um estágio revelou-se bastante importante, porque, além de assimilar o que é trabalhar durante um período considerável de tempo numa organização, dota-nos ainda de uma maior capacidade de resolução de problemas num tempo restrito. De modo geral, o balanço final da experiência de estágio foi positivo, bastante produtivo e enriquecedor. Possibilitou-nos ainda entrar em contacto com uma nova realidade e também nos deixou assumir uma postura profissional. Na prática tudo isto significa uma complementaridade bastante valiosa à formação académica.

Considero, assim, que a experiência de estágio tornou-se enriquecedora, quer para mostrar o papel que um sociólogo pode desempenhar numa organização como

também me proporcionou o desenvolvimento de diferentes competências e conhecimentos.

Mas, apesar das vantagens se apresentarem como algo positivo e enriquecedor, não se pode deixar de falar de algumas condicionantes, como por exemplo a ausência de experiência profissional e o desconhecimento do modo de funcionamento do SIADAP. Uma outra condicionante, que não se pode esquecer era o facto de ser estagiária, o que leva por vezes a execução de tarefas que não correspondem aquilo que pretendíamos fazer e também ao constante medo de errar. É inevitável sentirmo-nos em constante avaliação entre aquilo que aprendemos e aquilo que verdadeiramente pomos em prática. Estamos sempre em constante dúvida, o que nos coloca muitas vezes em situações de hesitação.

Uma outra dificuldade que o estágio teve subjacente foi a recolha de dados. Falamos aqui de dados que devido ao seu carácter, do foro privado por dizerem respeito aos trabalhadores da organização não podiam ser facultadas. E isto apresenta-se como um *handicap* e tínhamos a completa noção que estávamos a pedir o impossível e por vezes incomodativos. Estas barreiras foram sendo ultrapassadas dentro dos limites legais e com muito boa vontade de ambas as partes.

Mas sem dúvida alguma que fica uma marca positiva desta experiência, a possibilidade de poder aprender, a possibilidade de poder vivenciar uma experiência profissional, podem ter ficado algumas lacunas por preencher mas no essencial fica o sentido de missão cumprida por poder aprender e também por me poder envolver noutras realidades diferentes da realidade do meio académico.

É neste contexto que se insere todo o estágio feito na Câmara Municipal. A realização do estágio teve subjacente a tentativa de compreensão das dinâmicas de avaliação de desempenho dentro da autarquia. Tentar compreender estas dinâmicas foi um desafio muito enriquecedor, porque permitiu captar um conjunto de comportamentos que até então só os encontrava descritos na literatura. Muitas das pré-noções que tinha foram-se desmistificando, outras foram tomando forma e tornaram-se em algo específico que existia na realidade. Muito mais do que estar na organização fomos fazendo parte dela, ter a possibilidade de lidar de perto com muitas das questões que nos foram surgindo foi uma mais-valia para a prossecução do objetivo final. Tudo isto não seria possível, se não tivesse havido um acolhimento fantástico e uma incorporação total da minha parte nas dinâmicas organizacionais, houve um enorme esforço no que respeita a integração, à cooperação e à interação.

Enquanto futuros profissionais de sociologia é importante termos consciência que não pode haver interferências entre o campo científico e o senso comum. Deste modo, devemos assumir uma postura de rutura com o senso comum. Não podemos deixar que as nossas próprias concepções interfiram nos resultados alcançados porque estes resultados têm de encerrar em si a maior veracidade possível. Esta foi a linha que se tentou dentro do possível seguir para que a recolha dos dados e os resultados finais fossem passíveis de credibilidade sociológica e pudessem ser usados porque nos dão a veracidade necessária.

De tudo isto fica a marca positiva, por me ter sido dada a hipótese de aprender, de vivenciar a primeira experiência de trabalho. Ficaram algumas falhas para colmatar, ficou muita coisa por fazer. Mas no essencial fica o sentimento de missão cumprida por ter conseguido aprender coisas novas, por me ter envolvido numa outra realidade diferente da que estava habituada e de ter a noção que contribui com o meu trabalho para a melhoria das dinâmicas de trabalho dentro da organização.

CAPÍTULO IV | ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NUMA AUTARQUIA

Depois de termos analisado as principais atividades desenvolvidas no estágio, passaremos neste capítulo para outro plano de explanação. Segundo as diretivas do Mestrado em Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto no decorrer do estágio deve ser possível realizar um conjunto de operações metodológicas, que remetem para a construção e aplicação de um conjunto de instrumentos de recolha e tratamento da informação. Deste modo, optámos por olhar a autarquia como um estudo de caso no que concerne à aplicação do SIADAP, o que se encontra interligado com as questões tratadas ao longo do presente relatório. Tendo isto presente, o texto que se segue divide-se nos seguintes pontos: em primeiro lugar um conjunto de considerações sobre a escolha e os objetivos dos instrumentos usados no estudo de caso, que está ancorado na metodologia qualitativa; em segundo, uma explanação, mais descritiva, sobre o processo de aplicação do SIADAP; por último, a utilização do SIADAP na autarquia em que ocorreu o estágio. Sublinhe-se que neste ponto iremos também incluir as posições de dois atores importantes na aplicação do SIADAP (a Vereadora e o diretor dos recursos humanos).

1. Estudo de caso: algumas notas

A pesquisa social coloca o investigador numa posição de ambivalência, uma vez que ele próprio se irá tornar objeto de investigação. Assim é necessário colocar as ideias pré-concebidas de parte, ou seja, proceder a uma rutura com as nossas convicções, opiniões e juízos de valor que podem interferir (e interferem!) no processo de investigação. Esta subjetividade não deve contudo levar o investigador a tornar-se num simples observador, pois ele pertence à realidade em estudo e não pode ignorá-la. O investigador deve ter consciência da sua existência e no momento de analisar os dados recolhidos tentar minorar ao máximo a sua influência.

No nosso estágio assumimos uma posição de aplicação dos conhecimentos e não totalmente de investigação, o que se enquadra no papel desempenhado pelos sociólogos do trabalho nas organizações (Freire, 2001). A execução das atividades inerentes ao estágio foram sendo enformadas por teorias que aprendemos durante a formação

académica. Por sua vez, com o intuito de responder aos objetivos que nos propusemos, (e como já indicámos no início deste capítulo) optámos pelo uso de uma metodologia qualitativa. Tal procedimento reforçou a nossa posição de reflexão e de aprendiz de sociólogo.

A nossa opção pela investigação qualitativa justifica-se por se pretender conhecer, interpretar, compreender a questão da avaliação de desempenho na Câmara Municipal. O uso de uma metodologia qualitativa implica sempre considerar o fenómeno que se vai estudar como um todo e como a presente investigação implica uma perspetiva interpretativa e crítica, considero que o uso de uma metodologia qualitativa apresenta-se como o mais indicado. A investigação qualitativa apresenta-se-nos como um processo sistemático de recolha de dados que são capazes de ser observáveis. Este tipo de investigação é mais abrangente e vai muito para além da simples descrição dos dados e permite-nos chegar a diferentes conclusões, que podem ser alcançadas através de técnicas muito diferentes.

À metodologia qualitativa estão associadas características como a descrição, compreensão e a explicação, as quais são muito importantes para uma pesquisa que assenta na interpretação e exploração dos dados. Partindo dos objetivos que orientam a nossa investigação consideramos que a metodologia qualitativa se revestia de uma grande adequação na captação dos significados que os atores (trabalhadores da autarquia) conferiam à avaliação de desempenho. É a metodologia que promove um maior contacto e interação entre o investigador e o objeto de estudo, o que é uma mais valia quando também encetamos uma entrada no terreno. Sintetizando, uma pesquisa qualitativa encerra em si um conjunto de características importantes, a saber: o ambiente como uma fonte de fornecimento de dados e o investigador como recolector de dados; o carácter descritivo; a apreensão do significado que as pessoas dão às coisas; o carácter indutivo (Godoy, 1995). A metodologia qualitativa dá-nos a possibilidade de aceder aos discursos dos atores e potencia espaços de descoberta e reflexão.

A investigação qualitativa tem vindo a encontrar algumas resistências principalmente por parte dos sociólogos que usam uma abordagem de natureza mais quantitativa. Estes alegam que a abordagem qualitativa apresenta como principal problema a generalização dos dados e argumentam ainda que numa abordagem deste tipo os dados não devem ser generalizados, porque a pesquisa qualitativa se debruça pelo local ao invés de se debruçar no universal, o que mais tarde pode originar falhas.

O estudo de caso está ancorado numa metodologia qualitativa e é uma estratégia de investigação que se centra na compreensão da dinâmica que existe numa dada situação, neste caso, a Câmara Municipal. Desta forma conseguimos obter assim uma perspetiva interna do objeto em estudo.

O método do estudo de caso é usado no âmbito da investigação das ciências sociais e pressupõe a apresentação rigorosa de dados empíricos. Este método facilita a realização de observações diretas, entrevistas, sem que tal exija uma manipulação dos comportamentos dos intervenientes. Os estudos de caso constituem um tipo de investigação qualitativa muito própria, sendo que “um estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenómeno contemporâneo no seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes.” (Yin, 2003: 13).

O estudo de caso é uma boa metodologia para analisar processos de mudança, para contextos de descoberta, permite-nos uma maior aprendizagem dos fenómenos em estudo e para quando há uma clara necessidade de se compreender fenómenos sociais complexos. A elaboração de um estudo de caso passa pela definição do que vai ser estudado e deve-se assim mostrar que o uso do estudo caso é o mais correto para o que se pretende estudar; e seguidamente, deve-se definir a estratégia para a recolha de dados; depois dever-se-á decidir se o estudo terá uma natureza global ou mais reduzida; deve-se ainda criar um protocolo com as atividades a serem realizadas; por último, definir os instrumentos para a recolha de dados. A utilização deste método tem muitas vantagens, entre as quais, o facto de permitir reter certas características dos eventos da vida quotidiana.

O estudo de caso é uma investigação empírica que assenta num raciocínio indutivo e que está muito dependente do trabalho de campo bem como de fontes documentais. Desta forma, a observação direta apresenta-se como um bom meio para compreender o fenómeno uma vez que a observação direta permite recolher informação sobre o caso em questão e permite ainda perceber alguns comportamentos que muitas vezes através da entrevista seriam menosprezados. A observação direta ajudou-nos a compreender as principais dinâmicas dentro da organização uma vez que é uma técnica que assenta na observação visual e que constitui uma mais-valia para se entender “os comportamentos no momento em que eles se produzem e em si mesmos, sem a mediação de um documento ou de um testemunho.” (Champenhoudt e Quivy, 2005: 196). Em sociologia, as observações dirigem o seu enfoque para os comportamentos dos

atores sociais envolvidos e assim consegue-se apreender valores culturais e ideológicos que em contexto controlado não seria possível, porque podem não ser perceptíveis e também não se conseguiria captar as relações sociais. Assim, “a observação directa é aquela em que o próprio investigador procede directamente à recolha das informações, sem se dirigir aos sujeitos interessados.” (Campenhoudt e Quivy, 2005: 164).

A observação direta pressupõe um planeamento quanto ao modo como se irá proceder à recolha dos dados, por isso é sempre bom que haja uma visita prévia ao local, para se criar uma certa familiaridade. O observador deve fazer um registo daquilo que observa no local (o comportamento das pessoas; o ambiente; as conversas; etc.). O registo da observação pode ser feito no momento em que acontece a ação ou posteriormente, “a observação permite ao investigador descobrir como as coisas de facto acontecem ou funcionam” (Flick, 2005: 137). O registo das notas de observação surge como filtro à totalidade daquilo que é observado mas também serve como registo de todos os dados considerados pertinentes.

As principais dificuldades da observação direta consistem em definir qual o papel que o observador vai assumir e o que lhe permitirá colocar-se dentro do campo, depois é a possibilidade de o observador influenciar o campo e ter sempre subjacente a noção de que “o acto de observar acaba sempre por influenciar os observados” (Flick, 2005: 141).

A observação foi a técnica fundamental ao longo de todo o estágio. Através da observação foi possível perceber muitas das dinâmicas existentes entre os trabalhadores na altura da entrega das avaliações e só assim conseguimos complementar aquilo que foi sendo analisado com o recurso aos dados fornecidos e à teoria existente. A observação feita durante o estágio esteve sempre associada a um registo contínuo de notas de observação. Estas notas incluíram o registo de procedimentos seguidos, de recursos utilizados, de reflexões sobre as atividades desenvolvidas. Este registo era feito em dois momentos: durante o dia, depois de ter observado algo relevante, ou no fim do dia. Eram ainda tiradas notas, sobre algumas explicações que me eram dadas sobre coisas mais concretas, ou então eram apontadas as respostas a perguntas que iam sendo feitas por mim.

A observação pode ser vista como uma técnica através da qual conseguimos encontrar um significado para os dados recolhidos. Para o investigador este método exige uma maior capacidade de adaptação ao meio, uma maior tentativa de não

interferir no normal curso dos acontecimentos, no registo dos dados e a sua interpretação *à posteriori*. (Peretz, 2000)

A análise documental foi eleita também como uma das técnicas, no que diz respeito quer à leitura de artigos e legislação sobre a avaliação de desempenho, para conseguirmos desenvolver as competências técnicas necessárias, quer também pela análise de documentos internos: regulamento interno da Câmara e normas internas. Para um melhor conhecimento das políticas, práticas e aspetos técnicos, esta análise inclui ainda uma análise de dados relativos às avaliações de desempenho bem como dos balanços sociais.

A análise documental consiste na pesquisa de documentos sobre um dado tema onde há uma valorização do documento, considerando-se que este possui a objetividade necessária para a execução da investigação em causa. A análise documental pode ser usada como uma forma de complementar a informação que se obteve através de outras técnicas de pesquisa, ou então como método de pesquisa central de um projeto de investigação. Tanto uma perspetiva como a outra passam por duas etapas distintas. A primeira é a recolha de dados e a segunda é a análise propriamente dita, que inclui a análise de conteúdo.

Este tipo de análise apresenta vantagens e desvantagens. As principais vantagens baseiam-se na análise documental, em que não há uma saturação da população estudada com entrevistas e inquéritos; depois esta análise representa um baixo custo para o investigador; e também com os documentos teremos uma perspetiva mais global do fenómeno e principalmente do passado, como por exemplo através de leis sabemos o porquê de haver certos métodos de avaliação de desempenho em detrimento de outros. As limitações prendem-se com a dificuldade de acesso aos documentos⁷, muitas vezes de natureza sigilosa. Por outro lado, nem sempre os documentos continham a informação desejada.

A entrevista foi tida em consideração na realização deste estágio e foi feita num período posterior ao mesmo. A entrevista, enquanto técnica de recolha de dados, é “bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem ou desejam, pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca das suas explicações ou razões a respeito de coisas precedentes.” (Gil, 1999:

⁷ No nosso caso foi a limitação que mais se verificou. Muitos documentos não podiam sair do município e os dados a utilizar no relatório de estágio tinham de ser o mais genérico possível. A grande maioria dos documentos respeitava a trabalhadores do município. Assim, tinha-se que garantir o anonimato e não usar os documentos de natureza sigilosa.

117). A entrevista surge como um instrumento de mais-valia metodológica. Esta pode ser classificada tendo em conta o seu grau de liberdade. Neste estudo, optamos pela entrevista semidiretiva (uma das técnicas mais usadas em investigação social), como forma de compreender os significados que os indivíduos atribuem à avaliação de desempenho.

Entendemos por entrevista semidiretiva as entrevistas que não são totalmente abertas, nem com um grande número de perguntas, ou seja, a entrevista semidiretiva parte de um guião de entrevista⁸ no qual constam os tópicos que devem ser abordados. Esta técnica possibilita uma maior espontaneidade ao entrevistado. Convém permitir que o entrevistado consiga falar abertamente do que entender. De facto, foi esta a atitude adotada, ou seja, pouca interação da nossa parte de modo a respeitarmos as intervenções dos entrevistados. Apesar das críticas que são feitas às entrevistas semiestruturadas, nomeadamente no que diz respeito ao argumento de que o entrevistado se encontra isolado do seu quotidiano (Flick, 2002), na nossa opinião estas constituem uma forma privilegiada de captar opiniões, atitudes, acerca do tema que nos propomos a analisar.

No contexto da nossa investigação, as entrevistas foram feitas à Vereadora com o pelouro dos recursos humanos e ao diretor da divisão de recursos humanos, com o objetivo de conseguirmos perceber de que forma é que eles encaram as dinâmicas do SIADAP e da NGP no município. De certa forma trata-se de confrontar as suas declarações com as obtidas na observação e nos diversos documentos consultados.

Uma vez realizadas as entrevistas é importante tomar decisões no que diz respeito à análise da informação nelas existentes. Recorremos a um análise de conteúdo das entrevistas para a execução desta análise. A análise de conteúdo é “uma técnica de investigação que, através de uma descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações.” (Gil, 1999: 165). A análise de conteúdo é indispensável para se capturar a vertente mais simbólica dos discursos, para isso é importante construir unidades de análise, que são feitas através da codificação das entrevistas. Para o nosso estudo usamos a grelha de análise que se encontra em anexo⁹, e que nos foi útil para a codificação das entrevistas, e posteriormente para a sua análise.

⁸ Ver anexo nº 2 – Guião de entrevista

⁹ Ver anexo nº 3 – Grelha de análise das entrevistas

Este estudo não teve como objetivo uma generalização dos resultados obtidos. O principal intuito é o de explorar uma realidade específica, com características interessantes, as quais irão permitir compreender o processo de avaliação e a implementação de determinadas práticas de gestão na administração pública. A análise dos dados traduziu-se na descrição e explicação dos impactos do processo de adoção e implementação da avaliação de desempenho, no âmbito das reformas da NGP.

2. A avaliação de desempenho nas autarquias¹⁰

A Lei nº 10/2004 de 22 de março marcou uma mudança fundamental para toda a administração pública, com consequências muito importantes para a administração local autárquica. Este documento criou o SIADAP, e foi mais tarde completado pela Lei 66-B/2007 de 28 de dezembro e pelo Decreto-Regulamentar nº18/2009 de 4 de setembro, que nos mostra o caminho para a aplicação do SIADAP às autarquias locais. O SIADAP enquadra-se assim no ciclo anual de gestão da autarquia e prevê-se uma definição dos objetivos de cima para baixo que tem em conta os eixos políticos e o plano de atividades do município. Desta forma compete ao executivo camarário definir objetivos de gestão para as diversas unidades orgânicas de modo a que estas cumpram a missão organizacional. Posteriormente, as unidades orgânicas traduzem os objetivos em metas individuais para cada funcionário, tentando promover a eficiência individual e coletiva.

O SIADAP traz também consigo uma orientação para os resultados através da definição dos objetivos que têm em conta a missão da autarquia. Mais tarde, com a concretização dos objetivos, este sistema de avaliação poderá ser uma mais-valia na implementação de controlos de resultados na autarquia. Trata-se de um modelo de avaliação global que nos permite implementar uma cultura de gestão pública, assente na responsabilidade, na busca dos objetivos, na criação de uma nova cultura dentro das organizações.

O processo de avaliação de desempenho é indissociável de alguma subjetividade. Nas autarquias encontra-se de certo modo potenciada uma vez que nem sempre se pode calcular os desempenhos em função de resultados quantitativos e muitas vezes é também difícil definir os objetivos dos trabalhadores de modo a eles serem

¹⁰ Como a aplicação do SIADAP é imposta por lei e portanto tem cariz obrigatório, estas etapas que serão aqui desenvolvidas, dizem respeito ao modo de aplicação do SIADAP na Câmara Municipal onde eu realizei o meu estágio. Tudo o que foi dito aqui, corresponde a uma conjugação entre a lei e a sua aplicação na entidade onde fiz o meu estágio.

mensuráveis. Por sua vez, a avaliação apresenta um conjunto de problemas. Salientámos os seguintes: erros humanos e a falta de rigor; o favoritismo, subjetividade e jogos de simpatia e lealdades; existência de preconceitos e estereótipos culturais; fazer a avaliação em função da autoapreciação do avaliador; dar um maior enfoque a uma ou duas características marcantes e uma maior importância a um valor central; um outro aspeto negativo é a condicionante monetária; dar uma nota superior para os cargos superiores; o pouco tempo para a aplicação da avaliação sem possibilidade de registo diário da qualidade das atividades dos trabalhadores; o excesso de competição entre o pessoal; e por último, as resistências que se verificam à mudança.

Para a organização também surgem desafios importantes, entre eles: (a) aproveitar a aplicação do SIADAP em benefício do funcionamento da organização; (b) não encarar o SIADAP como algo muito pesado e difícil de pôr em prática; (c) o SIADAP deve ser encarado como uma forte dinâmica transformadora e de evolução organizacional.

Vamos a partir daqui proceder à clarificação das etapas de avaliação de desempenho numa autarquia, bem como tentar explicar como se processa o SIADAP e quais os procedimentos gerais que são importantes ter em conta.

Com o Decreto-Regulamentar nº 18/2009 adapta-se à administração local o sistema integrado de avaliação de desempenho na administração pública que foi aprovado pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de dezembro. Assim, temos a aplicação da Lei nº 66-B/2007 às autarquias, por conseguinte às unidades orgânicas, dirigentes e trabalhadores dos municípios e respetivos serviços municipalizados e às freguesias.

O SIADAP articula-se com o sistema de planeamento de cada entidade constituindo um instrumento de acompanhamento e avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados pelo órgão executivo e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de média a obter pelos serviços. O SIADAP integra-se no ciclo anual de gestão das autarquias e apresenta as seguintes fases: (a) fixação dos objetivos de cada unidade orgânica para o ano seguinte, tendo em conta as suas competências orgânicas; (b) aprovação do orçamento e revisão do mapa de pessoal; (c) definição das atividades para o ano seguinte, indicadores de desempenho da entidade e de cada unidade orgânica; (d) monitorização e eventual revisão dos objetivos da entidade e de cada unidade orgânica; (e) elaboração do relatório de atividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados e elaboração do relatório de autoavaliação.

O SIADAP integra três subsistemas, a saber: o subsistema de avaliação de desempenho das unidades orgânicas dos municípios, designado de SIADAP 1; o subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes dos municípios, designado por SIADAP 2; e o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores das autarquias locais, designado por SIADAP 3. Estes três subsistemas funcionam de forma integrada entre os objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, os objetivos do ciclo de gestão da autarquia, os objetivos das unidades orgânicas, os objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e os objetivos fixados aos dirigentes intermédios e trabalhadores. Cada um destes subsistemas corresponde a práticas diferentes de avaliação e é isso que iremos ver daqui para a frente.

A avaliação de desempenho das unidades orgânicas é efetuada anualmente, em articulação com o ciclo de gestão do município ou dos serviços municipalizados e abrange as unidades orgânicas que dependem diretamente dos membros do órgão executivo respetivo. Esta avaliação tem em conta três parâmetros, que são: a eficácia, que mede a facilidade / dificuldade com que uma unidade orgânica atinge os seus objetivos e ultrapassa os resultados esperados; a eficiência vista como uma relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados. Por último, a qualidade vista como o conjunto de propriedades e características de bens e serviços que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

Os objetivos são propostos até dia 30 de novembro do ano anterior a que dizem respeito, ao órgão executivo de que dependa e são aprovados por esse órgão até ao dia 15 de dezembro. Os resultados são expressos em três níveis de graduação: superou o objetivo; atingiu o objetivo e não atingiu o objetivo. Para se chegar a estes níveis de graduação em cada unidade orgânica são definidos os indicadores de desempenho para cada objetivo, bem como são definidos os mecanismos de operacionalização que sustentam as notas dadas.

Aquando da apresentação da proposta de objetivos pela unidade orgânica, esta deve ser acompanhada por instrumentos que permitam a monitorização do processo de avaliação. O dirigente da unidade orgânica deve apresentar trimestralmente um relatório que permita um acompanhamento e monitorização do processo de avaliação.

A unidade orgânica deve apresentar um relatório do desempenho final ao membro do órgão executivo de que dependa, até 15 de abril do ano seguinte a que diz respeito evidenciando os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com os objetivos fixados anualmente. A avaliação final do desempenho das unidades

orgânicas é expressa qualitativamente em termos de: desempenho bom; desempenho satisfatório e desempenho insuficiente. As unidades orgânicas que sejam avaliadas com um desempenho bom, é-lhes atribuída uma distinção de mérito, reconhecendo um desempenho excelente, o qual significa superação global dos objetivos. Mas esta distinção só pode ser atribuída até um total de 20% do conjunto de unidades orgânicas. O efeito concreto desta distinção de mérito é a possibilidade desta determinar a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores.

Relativamente à avaliação dos dirigentes superiores (SIADAP 2), esta avaliação integra-se no ciclo de gestão do município e efetua-se tendo por base: o grau de cumprimento dos compromissos (encontram-se na carta de missão de cada dirigente superior), as competências de liderança, de visão estratégica e de gestão demonstradas pelo dirigente. No que diz respeito à avaliação intercalar, o dirigente envia ao presidente da câmara ou ao vereador um relatório sintético, até ao dia 15 de abril de cada ano. No relatório explica a evolução dos resultados de eficácia, eficiência e qualidade obtidos face aos compromissos fixados na carta de missão do dirigente. Nesse relatório deve ainda constar o resultado da avaliação do SIADAP 3. Esta avaliação intercalar traduz-se num sucesso global quando há uma superação do desempenho. Pode ainda ser atribuída uma menção de desempenho excelente, esta pode ser atribuída a 5% do total de dirigentes superiores. Os dirigentes superiores são avaliados pelo presidente da câmara ou pelo vereador com o respetivo pelouro.

Quanto à avaliação dos dirigentes intermédios efetua-se tendo por base os resultados obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige e nas competências, integrando a capacidade de liderança e capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo. Estes dois parâmetros são avaliados tendo em consideração o seguinte: que os resultados assentam nos objetivos, em número não inferior a três, anualmente negociados com o dirigente, prevalecendo em caso de discordância, a posição superior hierárquica. Os resultados obtidos em cada objetivo são valorados através de uma escala de três níveis: objetivo superado, a que corresponde a uma pontuação de 5; objetivo atingido, corresponde a uma pontuação de 3; e objetivo não atingido corresponde a uma pontuação de 1. A pontuação final é a média aritmética das pontuações atribuídas aos objetivos. No que diz respeito às competências, estas são valoradas através de uma escala de três níveis: competência demonstrada a nível elevado, corresponde a 5; competência demonstrada corresponde a 3; competência não demonstrada ou inexistente corresponde a 1, aqui também o resultado final é a média

aritmética. No que diz respeito à classificação final, são atribuídas ao parâmetro resultados uma ponderação mínima de 75% e ao parâmetro competências, uma ponderação máxima de 25%, a classificação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. As pontuações finais de parâmetros e avaliação final são expressas até às centésimas e quando possível até às milésimas. Os dirigentes intermédios são avaliados pelo superior hierárquico de quem dependam diretamente.

A avaliação de desempenho dos trabalhadores é de carácter anual e diz respeito ao desempenho do ano civil anterior e é feita pelo superior hierárquico. A avaliação do desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os seguintes parâmetros: os resultados decorrem da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos que devem ser redigidos de forma clara e rigorosa, de acordo com os principais resultados a obter, tendo em conta os objetivos do serviço e da unidade orgânica, e a proporcionalidade entre os resultados obtidos e os meios disponíveis para os obter e o tempo em que são executados. Os objetivos podem ser: de produção de bens e atos ou prestação de serviços; de qualidade; de eficiência; de aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, podem ainda ser fixados objetivos de responsabilidade partilhada sempre que impliquem o desenvolvimento de um trabalho em equipa. Anualmente têm de ser fixadas pelo menos três objetivos a cada trabalhador.

A avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo é expressa em três níveis: objetivo superado corresponde a uma pontuação de 5; objetivo atingido corresponde a uma pontuação de 3; objetivo não atingido corresponde a uma pontuação de 1; o outro parâmetro são as competências, que visam avaliar os conhecimentos, capacidade técnica e comportamentais, são previamente definidas para cada trabalhador nunca em número inferior a 5; a avaliação de cada competência é expressa em três níveis: competência demonstrada a um nível elevado corresponde a uma pontuação de 5; competência demonstrada corresponde a uma ponderação de 3; competência não demonstrada ou inexistente corresponde a uma pontuação de 1.

Para o parâmetro respeitante aos resultados é atribuída uma ponderação mínima de 60% e para o parâmetro das competências, uma ponderação máxima de 40%. A avaliação final é expressa em menções qualitativas, nos seguintes termos: desempenho relevante corresponde a uma avaliação final de 4 a 5; desempenho adequado corresponde a uma avaliação final do desempenho de 2 a 3,999; o desempenho

inadequado corresponde a uma avaliação de 1 a 1,999. A atribuição da menção qualitativa de desempenho relevante é objeto de apreciação pelo conselho de coordenação da avaliação para efeitos de eventual reconhecimento de mérito e a obtenção de um desempenho excelente.

O sistema de avaliação deve permitir a identificação da evolução e do desenvolvimento dos trabalhadores e deve também permitir fazer um diagnóstico das necessidades de formação dos trabalhadores, para estas mais tarde figurar no plano anual de formação de cada serviço.

Depois de descrito o processo de avaliação de cada um dos subsistemas, importa agora analisar quem são os intervenientes no processo de avaliação. O primeiro interveniente é o avaliador responsável pela avaliação do desempenho, ou seja, a avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou na sua ausência, do superior hierárquico de nível seguinte. São obrigações do avaliador: (a) negociar os objetivos com o avaliado; (b) rever regularmente com os avaliados os objetivos anuais negociados; (c) negociar competências com o avaliado; (d) avaliar anualmente os trabalhadores diretamente subordinados; (e) ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento; (f) fundamentar as avaliações de desempenho relevante e desempenho inadequado.

O segundo interveniente é o avaliado. Este tem direito a que lhe sejam facultados os meios e as condições necessárias ao seu desempenho em harmonia com os objetivos e resultados que tenha contratualizado com o avaliador. Constituem deveres do avaliado: fazer a sua própria auto avaliação como garantia de envolvimento ativo e responsabilização no processo de avaliação, negociar com o avaliador a fixação dos objetivos e das competências que mais tarde irão constituir os parâmetros de avaliação. Aos dirigentes dos serviços cabe a divulgação aos avaliados do sistema de avaliação (objetivos propostos para o ano civil em causa), daqui advém a garantia de que o avaliado tem conhecimento dos objetivos, fundamentos, conteúdo e funcionamento do processo de avaliação. Por fim o avaliado tem o direito de reclamar, de pedir recurso e de impugnação da sua nota.

Um terceiro interveniente é o Conselho Coordenador da Avaliação, que estabelece as diretrizes para uma aplicação objetiva do SIADAP 2 e SIADAP 3. Este órgão de avaliação cria ainda orientações gerais em matéria de fixação de objetivos, de escolha de competências e de indicadores de medida, em especial os relatórios à caracterização da situação de superação; estabelece ainda o número de objetivos e de

competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho; tem ainda a competência de emitir pareceres sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes avaliados. O Conselho de Coordenação da Avaliação é presidido pelo Presidente de Câmara e integra, os vereadores que exercem funções a tempo inteiro; o dirigente responsável pelas áreas dos recursos humanos; e três a cinco dirigentes designados pelo Presidente de Câmara.

O quarto elemento é a Comissão Paritária, esta comissão tem competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados. A comissão é composta por quatro vogais, sendo dois representantes da administração, sendo um membro do Conselho Coordenador de Avaliação e dois representantes dos trabalhadores por estes eleitos. Os vogais representantes da administração são designados em número de quatro e pelo período de dois anos, sendo que são dois efetivos e dois suplentes. Os vogais representantes dos trabalhadores são eleitos, pelo período de dois anos, em número de seis, sendo dois efetivos e quatro suplentes. A eleição é feita através de escrutínio secreto pelos trabalhadores que constituem o universo de trabalhadores de toda a entidade, ou de parte deles, no caso em que existam várias comissões paritárias. Este processo de eleição deve decorrer em dezembro. A não participação dos trabalhadores na eleição implica a não constituição da comissão paritária sem que tal interfira no prosseguimento do processo de avaliação, entendendo-se assim como irrelevantes quaisquer pedidos de apreciação por esse órgão.

O último elemento é o dirigente máximo do serviço, a quem compete: garantir a adequação do sistema de avaliação às realidades do serviço; coordenar e controlar o processo de avaliação anual; fixar níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação; assegurar o cumprimento das regras da avaliação de desempenho; homologar as avaliações anuais; decidir sobre as reclamações dos avaliados; assegurar a elaboração do relatório anual.

O processo de avaliação dos trabalhadores compreende diferentes fases¹¹, a saber: (a) planeamento do processo de avaliação e definição dos objetivos; (b) realização da autoavaliação e avaliação; (c) harmonização das propostas de avaliação; (d) reunião entre avaliador e avaliado para falar sobre avaliação de desempenho; (e)

¹¹ Para uma melhor clarificação do SIADAP e das fases do processo segue em Anexo nº 4, a tabela nº 1 – Calendário da Avaliação de Desempenho. SIADAP (Lei nº 66-B/2007 e do Decreto-Regulamentar 18/2009)), onde são descritas as fases, bem como as datas para as pôr em prática e remetem ainda para os artigos da Lei nº 66-B/2007 e do Decreto-Regulamentar 18/2000.

validação dos desempenhos excelentes; (f) apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária; (g) homologação; (h) reclamação e outras impugnações; (i) monitorização e revisão dos objetivos.

Passamos, agora à descrição pormenorizada das nove fases que dizem respeito ao processo de avaliação e começamos pelo planeamento.

O processo de planeamento é da iniciativa e responsabilidade do dirigente máximo do serviço e deve partir das orientações dos documentos que integram o ciclo de gestão, das competências de cada unidade orgânica e da gestão articulada das atividades. O planeamento diz também respeito à definição de objetivos e resultados a atingir pelas unidades orgânicas e deve-se envolver os dirigentes e trabalhadores. Nesta fase estabelecem-se as articulações necessárias na aplicação dos vários subsistemas do SIADAP e tenta-se articular os objetivos do serviço, com os dirigentes e com os dos trabalhadores. Esta fase deverá decorrer no último trimestre de cada ano civil.

Segue-se ao planeamento, a autoavaliação e avaliação. A autoavaliação tem como objetivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. A autoavaliação é obrigatória e concretiza-se pelo preenchimento de uma ficha de autoavaliação, que mais tarde será analisada pelo avaliador. Esta ficha tem um carácter preparatório à atribuição da avaliação mas não constitui uma componente vinculativa da avaliação de desempenho. A autoavaliação e a avaliação devem decorrer na primeira quinzena de janeiro.

A segunda quinzena de janeiro é marcada pela harmonização das propostas de avaliação. Em regra realizam-se as reuniões do Conselho Coordenador da Avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização de forma a assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos.

A seguir a esta fase, e durante o mês de fevereiro, temos a realização das reuniões dos avaliadores com cada um dos respetivos avaliados e tem como objetivo dar conhecimento da avaliação. No decorrer da reunião, avaliador e avaliado, devem analisar conjuntamente o perfil de evolução do trabalhador e identificar as suas expectativas de desenvolvimento para o seu trabalho. Esta reunião pode ser marcada pelo avaliador ou requerida pelo avaliado.

Na sequência das reuniões de avaliação, realizam-se as reuniões do Conselho Coordenador da Avaliação que têm em vista a avaliação das propostas de avaliação com nota de desempenho relevante ou de desempenho especialmente para reconhecimento de um desempenho excelente. A seguir, temos a apreciação pela Comissão Paritária. Ao

trabalhador após tomar conhecimento da proposta de avaliação e caso não concorde deve requerer ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 10 dias úteis, que o seu processo seja submetido à apreciação da comissão paritária, apresentando a fundamentação necessária para tal apreciação.

Em seguida temos a homologação das avaliações. Esta é da competência do dirigente máximo do serviço, deve ser, em regra, efetuada até 30 de março e deve ser dada ao conhecimento ao avaliado até ao prazo de cinco dias úteis.

No que diz respeito à reclamação, esta também tem um prazo muito específico, é de cinco dias a contar da data de conhecimento da homologação da avaliação, devendo a respetiva decisão ser proferida no prazo máximo de quinze dias úteis. Na decisão sobre a reclamação, o dirigente máximo tem em conta os fundamentos apresentados pelo avaliador e pelo avaliado, bem como os relatórios da Comissão Paritária ou do Conselho Coordenador da Avaliação sobre pedidos de apreciação anteriormente apresentados. Por fim, temos a monitorização, no decorrer do período de avaliação. São adotados meios adequados à monitorização dos desempenhos e efetuada a respetiva análise conjunta entre avaliador e avaliado ou no seio da unidade orgânica, de modo a viabilizar: a reformulação dos objetivos e dos resultados a atingir; a clarificação de aspetos que se mostrem úteis ao futuro ato de avaliação; a recolha participada de reflexões sobre o modo efetivo do desenvolvimento do desempenho como ato de fundamentação da avaliação final.

3. Avaliações do Sistema Integrado Avaliação da Administração Pública na Câmara Municipal¹²

Neste ponto faremos uma descrição e análise da aplicação do SIADP na Câmara Municipal onde decorreu o estágio.

Até ao ano de 2006, o que existia na administração pública um sistema de avaliação diferente do SIADAP propriamente dito assim Nesse sistema havia um total de sete carreiras profissionais distintas (dirigente nível intermédio, técnico superior, técnico profissional, técnico, administrativo, auxiliar, operário). Todos os funcionários tiveram a classificação de bom, salvo as exceções os que não eram, ou porque estavam

¹² Estas avaliações foram-me facultadas pelo município que são dados gerais. Apenas pude fazer a leitura deles, tentando descrever as notas que foram sendo dadas ao longo dos anos, apesar do seu carácter excessivamente genérico conseguimos traçar algumas conclusões.

de baixa, ou porque estavam de licença sem vencimento, ou até mesmo porque não cumpriram o meio ano de contrato exigido para poder haver avaliação.

Em 2007, já podemos ver pequenas alterações no que diz respeito à distribuição das classificações. De um universo de 395 trabalhadores, distribuídos pelas sete carreiras da função pública, temos 65 trabalhadores com muito bom; 299 funcionários com bom e 30 funcionários que não foram avaliados. Destes 9 não perfizeram meio ano de contrato com a Câmara Municipal, 15 trabalhadores encontravam-se de baixa e 4 com licença sem vencimento, 2 dirigentes também não foram avaliados.

No ano seguinte, de um total de 409 trabalhadores, um obteve classificação de excelente, 79 trabalhadores de muito bom e 294 de bom e ainda se verifica uma fuga para os valores centrais, a nota de bom é a que concentra um maior número de trabalhadores. Temos ainda, um total de 35 trabalhadores que não foram avaliados, os motivos continuam a ser os mesmos dos anos anteriores.

O ano de 2009 caracteriza-se pela entrada em vigor do Decreto-Regulamentar 18/2009, que, como sabemos, é a aplicação da Lei nº 66-B/2007 às autarquias locais. Pelo anterior sistema de avaliação as classificações eram atribuídas pelos valores médios porque não existia a imposição de quotas para classificações de nota alta. Uma outra singularidade é que até então alguns dos dirigentes não eram avaliados e agora temos os 10 dirigentes avaliados e com a classificação de muito bom. Assim, num total de 412 trabalhadores avaliados, 11 obtiveram a classificação de excelente, 91 trabalhadores tiveram uma classificação de muito bom, e 291 de bom, do total de funcionários 18 não foram avaliados, os motivos da não avaliação continuam a ser os mesmos.

No ano de 2010 e já com o Decreto-Regulamentar 18/2009 em vigor, temos uma mudança de designação das classificações (inadequado, adequado, relevante, excelente). O sistema do SIADAP subdivide-se por subsistemas e temos o SIADAP 3. De um universo de 616 trabalhadores, 143 trabalhadores obtiveram a classificação de relevante, 8 trabalhadores de excelente, 441 trabalhadores obtiveram a nota de adequado, os restantes (24 trabalhadores) não foram avaliados, devido à caducidade do contrato, a doença de longa duração e a licença sem vencimento.

No que diz respeito ao subsistema SIADAP 2 que avalia os dirigentes municipais de um total de 10, todos obtiveram a classificação de adequado. A avaliação das unidades orgânicas (SIADAP 1), de um total de 7 unidades orgânicas todas obtiveram a classificação de bom.

Apesar do carácter genérico dos dados, conseguimos demonstrar que antes da aplicação dos diplomas que regiam o SIADAP, as classificações atribuídas eram todas iguais e havia uma fuga para os valores centrais, não havendo uma distinção dos trabalhadores. A lógica da avaliação do desempenho que é a distinção dos trabalhadores pelo mérito não era efetuada. Aquando da implementação do SIADAP, vemos já que há uma divisão das classificações pelas diferentes notas possíveis e vemos ainda a aplicação das quotas impostas por lei, ou seja, 25% das avaliações finais de desempenho podem ter a nota de relevantes e 5% destas, podem obter a classificação de excelente. Através destes dados disponíveis, conseguimos ver que não houve nenhuma classificação negativa, e através da experiência de estágio constatei que também não houve nenhuma reclamação da nota.

4. As posições dos dois atores principais no processo de aplicação da avaliação de desempenho na autarquia

Em complemento ao que foi abordado antes, neste ponto iremos incidir a nossa atenção nas posições que os nossos entrevistados têm sobre a avaliação de desempenho e sobre a gestão autárquica.

Foi nossa pretensão analítica identificar as conceções que os entrevistados têm sob a gestão autárquica¹³, se consideram que têm ocorrido muitas mudanças, se estas representam uma melhoria concreta do serviço público, ou ainda se estas mudanças não são suficientes para uma gestão mais eficaz e se há muito mais a fazer para uma gestão autárquica mais eficaz, e ainda, se há condicionantes concretas que interfiram na gestão autárquica.

Tendo como ponto de partida o que nos foi dito e considerando que o diretor da divisão de recursos humanos da Câmara Municipal será o nosso Entrevistado A e a vereadora com o pelouro dos recursos humanos, será o Entrevistado B, a análise feita terá como pano de fundo a categoria acima referida – Gestão Autárquica.

Uma das opiniões recolhidas diz respeito ao serviço que é prestado pelo município aos seus munícipes. O Entrevistado B diz-nos “que as crises normalmente potenciam oportunidades e o que nós temos procurado fazer é não baixar os níveis de qualidade no atendimento ao cidadão, aos nossos munícipes (...) a necessidade aguça o engenho como se costuma dizer e obriga-nos a ser mais criativos a fazer as coisas, se

¹³ Igualmente usamos alguns dos excertos das entrevistas no ponto 5 - Sugestões de intervenção.

calhar de um modo mais caseiro com prata da casa”. Ainda sobre a importância dos níveis de qualidade no atendimento acrescenta dizendo que é importante “perceber o grau de satisfação do utente relativamente aos serviços prestados, no parâmetro de qualidade por norma os serviços que têm atendimento utilizam sempre esse como um dos objetivos a cumprir”. O Entrevistado A apresenta uma posição positiva face ao serviço prestado pela autarquia.

Quanto à possibilidade de se poder mudar mais no panorama da gestão autárquica, ambos estão de acordo e dizem que ainda se pode mudar mais; o Entrevistado A, diz-nos “pois naturalmente não é suficiente nunca será, por uma razão simples, nós em termos académicos aprendemos a lidar com a pirâmide de necessidades. Segundo Maslow, desde as necessidades básicas até ao topo da pirâmide e portanto é assim à medida que as necessidades vão sendo satisfeitas, vão surgindo outras, outras de outra natureza (...) o poder autárquico neste aspeto tem tido um papel fundamental (...) digamos que a sociedade é dinâmica e o poder local tem de responder a esse pulsar também de forma dinâmica.”. O entrevistado B, acaba por corroborar a opinião apresentada anteriormente, “ eu acho que se pode sempre mudar mais (...) eu acho que mudanças nós estamos sempre preparados para elas cada vez mais temos que ter uma mente aberta e temos de estar preparados para o presente. É realmente o mundo muda, todos os dias, o que hoje é garantido amanhã já não é, e portanto temos de estar sempre com este jogo de cintura com esta flexibilidade, de estar preparados para, ok ontem tomei uma decisão neste sentido, agora saiu esta lei eu já não posso fazer tenho que alterar a minha decisão e isto acontece todos os dias nas mais diversas áreas.”

Numa segunda parte da entrevista o tópico central dizia respeito ao SIADAP, e à sua implementação na autarquia, quais as falhas apresentadas, como ele é encarado pelos trabalhadores, quais as etapas, como se articulam os objetivos do município com os objetivos das unidades orgânicas, quais as mudanças que ocorreram com a implementação do SIADAP, as vantagens e desvantagens da aplicação do SIADAP na autarquia.

Um dos assuntos abordados na entrevista foram as vantagens e desvantagens do SIADAP, muito há para dizer. O Entrevistado A, diz-nos que a principal vantagem é “perceber quem são, aqueles que têm melhor desempenho (...) um sistema bem implementado pode criar o norte na atuação dos trabalhadores (...) quando a avaliação não era obrigatória, ou não produzia efeitos, o sentimento que reinava nalguns trabalhadores era porque é que eu hei de me esforçar, o fulano que está ao meu lado não

faz nada e leva o mesmo que eu para casa ao fim do mês”, para o Entrevistado B, as vantagens “é estimular a competição saudável entre colegas entre serviços, porque as pessoas esforçam-se para cumprir pelo menos aquilo que está ali definido”, quanto às desvantagens. O Entrevistado B, vê o SIADAP como uma “questão sensível que mexe com a vida das pessoas, que muitas vezes podemos não estar a ser completamente justos na avaliação (...) porque pode estar do lado da pessoa outros motivos extra trabalho que realmente impediu que aquela pessoa pudesse ter um desempenho melhor (...), o facto de ser realmente burocrático, e de exigir bastante tempo de dedicação para levar o circuito todo direitinho (...) exige bastante tempo aos avaliadores, principalmente nos serviços que têm cento e tal funcionários”.

No que diz respeito às etapas de implementação do SIADAP, nenhum dos entrevistados as descreveu, limitaram-se a dizer como eram definidos os objetivos tendo por base “os parâmetros de eficácia, qualidade e eficiência” (Entrevistado B), falam de calendarização imposta por lei “do ponto de vista formal há um circuito temporal que tem de ser observado” (Entrevistado A). No que diz respeito às dificuldades de aplicação do SIADAP, o Entrevistado B não esteve “presente não sei como é que ocorreu nos anos anteriores”, o Entrevistado A aponta o tempo como principal dificuldade, “o diploma que veio tornar extensivo o SIADAP às autarquias locais foi publicado no dia 20 de junho de 2006, e de acordo com o diploma todas as autarquias tinham 10 dias para implementar (...) porque o próprio SIADAP intrinsecamente tem ou vincula, para que haja avaliação, ou um período de contacto funcional de pelo menos 6 meses entre o avaliador e o avaliado (...) a maior parte das pessoas (...) não estavam sensibilizadas para esta questão do SIADAP (...) montar um sistema destes em 10 dias é muito complicado.”

Quando interrogados sobre o modo como é feita a articulação entre o SIADAP e os objetivos do município, o Entrevistado B diz-nos que há uma articulação entre os “objetivos das unidades orgânicas e dos dirigentes (...) procuramos fazer sempre uma reunião prévia de executivo com os vereadores e com o presidente em que harmonizamos digamos assim, os objetivos que devem ser definidos”, o Entrevistado A fala-nos quase da mesma coisa dizendo-nos que “os objetivos estratégicos de cada unidade orgânica são propostos pelos dirigentes dessas unidades orgânicas aos vereadores de que dependam (...) já contém (...) a estratégia do município para o ano seguinte (...) no fundo a planificação daquilo que se quer”, “(...) portanto no fundo estamos a falar de um sistema que é em cadeia e se eu defino objetivos com base nos

objetivos que me foram definidos a mim eu para conseguir cumprir os meus ele tem de cumprir os dele tenho de ajudar a alcançar os dele”. Mas lembra-nos ainda que “os objetivos têm de ser exequíveis e se possível superados (...) isto no fundo, para que, um objetivo fosse definido eu diria perto da perfeição eu teria que fazer uma espécie de análise swot por funcionário” quanto ao facto de os trabalhadores conhecerem ou não a lei do SIADAP diz-nos que “podem não conhecer a lei em todas as suas vertentes (...) há aqui informação suficiente para que as pessoas saibam defender-se porque pode haver situações em que não concordam na totalidade com a avaliação, mas também não discordam”

O entrevistado B, continua com uma breve explicação de como se articulam os objetivos do município com os objetivos das unidades orgânicas, assim “dentro dos meus pelouros as áreas que eu gostaria de ver realizadas, no município, e isso já vem com o acordo prévio do Presidente que tem que validar, as minhas linhas de orientação nos vários pelouros e isso acontece com os meus colegas, não é que também têm sob sua responsabilidade um conjunto de pelouros e também eles sabem, também eles têm definido previamente com o presidente quais as prioridades para cada pelouro e portanto esses objetivos penso que serão convertidos nos objetivos das unidades orgânicas que tutelam.”

A última questão colocada dizia respeito ao que mudou ou ainda vai mudar na aplicação do SIADAP, o Entrevistado B, apresenta-nos orientações concretas, “mudaram os hábitos das pessoas, é impor-lhes prazos, é impor-lhes regras, que têm de cumprir (...) acaba por ser saudável as pessoas terem uma linha de orientação (...) estimula-se a competição saudável entre os colegas, entre os serviços e acaba por ser benefício para a instituição”, o Entrevistado A, já não é tao direto, diz-nos então que se o SIADAP não mudar a sua estrutura enquanto sistema de avaliação (...) aquilo que vamos procurar fazer ao longo dos anos é melhorar dos detalhes” sendo que um dos detalhes tem a ver com a definição dos objetivos “sobretudo para aqueles avaliadores que têm um conjunto mais ou menos alargado de trabalhadores para definir objetos individuais (...) o SIADAP pretende valorizar o desempenho individual (...) o desempenho individual, ora se eu a um conjunto de jardineiros definir o mesmo objetivo para todos, ou o mesmo conjunto de objetivos (...) o que eu estou sujeito a que, algumas pessoas deixam de se motivar porque para elas aquilo não é um objetivo, se calhar até fazem aquilo com relativa facilidade, enquanto para outros até pode ser uma coisa muito difícil de alcançar (...) eu devo ter em conta as capacidades de cada um de

acordo, conhecer bem as pessoas com que trabalho, conhecer bem as suas capacidades, e então só aí definir os objetivos”, continua afirmando que esta sua ideia “ dá trabalho mas é possível e desejável (...) um dos grandes problemas das pessoas que avaliam começa logo na formulação técnica dos objetivos, ou seja, as pessoas têm alguma dificuldade em definir objetivos nem tanto porque não conhecem a realidade onde vão querer que esses objetivos, se dirijam mas mais na própria formulação do próprio objetivo”, posto isto conclui dizendo que “é sempre possível melhorá-lo e o melhorar é nesses aspetos é ir, não quer dizer do ponto de vista formal, o digamos o processo de avaliação fique contaminado ou fique comprometida, não, mas é sempre possível ir melhorando nos seus aspetos mais pequeninos (...) fazer passar a ideia de que o avaliador, o avaliador está em permanência a medir os objetivos que definiu e a ajudar, e chamando, conversando, informando, o trabalhador daquilo que ele está a fazer bem ou está a fazer mal porque o sistema de avaliação não pretende ser um sistema fiscalizador das pessoas, ou penalizador”

Concluimos assim a nossa aproximação empírica à realidade da Câmara Municipal, mais propriamente da aplicação do SIADAP no município, foram apresentadas alguns dos dados alcançados através das entrevistas e do seu tratamento, estes dados deram-nos as principais potencialidades, limitações e as possibilidades de melhoria do sistema de avaliação.

5. Sugestões de intervenção

Neste ponto serão apresentadas algumas sugestões de intervenção que nos parecem enriquecedoras para a melhoria da organização em que fizemos o estágio. Antes de partir para as propostas é muito importante mencionar que tudo o que é desenvolvido dentro da autarquia é regulado por disposições legais e influenciado pela conjuntura económica e social, o que de certo modo condiciona todas as tentativas de alteração. Isso será tido em conta no nosso texto.

A temática de gestão autárquica e da avaliação foram ilustradas através de excertos da opinião dos nossos entrevistados.¹⁴

A propósito da gestão autárquica diz-nos o Entrevistado A “a gestão autárquica nos últimos tempos está fortemente condicionada pela conjuntura económica do país”,

¹⁴ O entrevistado A (vereadora) e o entrevistado B (diretor da divisão de recursos humanos), são dois dos intervenientes mais ativos quer no processo de gestão autárquica quer na avaliação de desempenho.

mas mesmo assim, “a gestão autárquica é uma gestão de proximidade, uma gestão em que, portanto (silêncio) as pessoas têm o poder perto delas e no fundo a preocupação que tem havido, nos últimos anos é de ir, responder de forma positiva às necessidades das pessoas.”

Segundo o entrevistado B sobre o mesmo assunto “tem sido realmente uma fase complicada, a legislação a nível nacional tem mudado constantemente, frequentemente e não conseguimos garantir estabilidade, dentro dos serviços de modo a conseguirmos realmente por vezes atingir os nossos objetivos.” Diz ainda este entrevistado que a legislação que saiu e que tem imposto mudanças à gestão autárquica, “a própria lei dos compromissos, como é óbvio, vem limitar muito a atuação dos municípios com a necessidade de reduzir a dívida, e é claro que sem dinheiro não se consegue fazer obras, não se consegue criar novas iniciativas, se calhar atribuir apoios como temos vindo a fazer, temos que realmente mudar o nosso paradigma de gestão e fazer mais com menos, ou pelo menos fazer a mesma coisa com menos recursos, estas mudanças obrigam a uma gestão autárquica cada vez mais eficiente”.

O Entrevistado B continua quando questionado sobre as leis que regulam esta nova gestão autárquica, considera que está tudo muito instável, e diz-nos que é importante “que essas leis de que falamos, a lei dos compromissos, a lei da redução dos dirigentes, a reforma administrativa, a nova lei autárquica, que dizer ainda não está tudo definitivo, ainda não saiu tudo definitivamente. Portanto ainda estamos aqui neste impasse e este impasse é que causa um bocadinho de confusão, dentro dos serviços. A partir do momento em que a lei sai é pública foi homologada, promulgada, sabemos com que linhas nos havemos de cozer e quais as orientações que temos que seguir e portanto a partir daí é criatividade e economizar recursos.”

Os entrevistados quando interrogados ainda sobre os condicionalismos da gestão autárquica apontam os económicos e os financeiros como os principais obstáculos para essa gestão.

Para o entrevistado A “os principais constrangimentos são a conjuntura económico do país é fortemente constrangedora, para que as autarquias possam desenvolver, o seu papel de uma forma muito mais de encontro às necessidades das populações”, acrescenta também que há algumas pressões políticas mas é “circunstancial portanto isso sempre existiu e sempre existirá, mas digamos que os tempos têm-se construído com avanços e recuos mas de uma forma geral eu penso que

se num determinado período temporal, as coisas se fazem mais atrasadas, depois há uma recuperação”.

Na opinião do Entrevistado B os constrangimentos “económicos e os financeiros são realmente os piores (...) ter capacidade financeira é ótimo para ir podendo dar trabalho gerando dinâmicas no município e que nas varias áreas de atuação, seja nas obras, seja na cultura como é obvio, seja na área desportiva, ou na própria educação, consegue ter capacidade para gerar uma maior dinâmica tende a reduzir e isso tem um impacto obviamente na economia local e na dinâmica local, para além desses constrangimentos eu realço esta constante alteração e instabilidade de não sabermos o que temos que fazer (...) quer dizer é uma instabilidade, um receio constante de não estarmos a fazer as coisas como deve ser e estar sujeitos a uma inspeção porque não sabemos exatamente qual é a linha de orientação esse é um dos principais constrangimentos que eu destaco.”

Como verificamos ambos os entrevistados apontam como fatores que condicionam a gestão autárquica quer a constante alteração de leis quer a instabilidade económica.

Em seguida são apresentadas algumas sugestões para uma melhoria na aplicação da lei do SIADAP e para estas considerações ter-se-á também em atenção a opinião expressa pelos entrevistados.

Uma primeira sugestão aponta para a realização de reuniões mensais entre os avaliadores e os avaliados. Desta forma pretendemos um maior acompanhamento do processo e tentaríamos anular as questões que muitas vezes ficam por esclarecer e que na altura da avaliação se traduzem num não cumprimento dos objetivos. Estas reuniões seriam individuais numa primeira fase para não se criar pressões do grupo de trabalho e para facilitar a comunicação entre avaliado e avaliador. Deste modo, o avaliado conseguiria expor as suas dúvidas. Posteriormente o avaliador faria uma reunião com todo o grupo de trabalho. Assim, poder-se-ia estimular o trabalho em equipa, com mais vantagens em termos de eficácia e eficiência, e possibilitar um maior empenhamento dos trabalhadores na organização. Pensamos que ao agir-se desta forma os trabalhadores deixem de percecionar o SIADAP, como algo extremamente individual. Se tentarmos controlar esta componente extremamente individualista, estaremos por outro lado a reduzir os conflitos entre os pares e do avaliado com o avaliador.

A minha segunda proposta tem a ver com a comunicação das notas. Esta é feita individualmente, mas consideramos que se for pública, só teríamos vantagens, porque,

apesar de haver mecanismos legais de contestação das notas, esta ocorre quase sempre no ambiente de trabalho. As críticas contra o resultado da avaliação surgem a partir do momento em que é dado conhecimento da mesma e gera-se mau ambiente de trabalho, com a conseqüente diminuição da motivação e da produtividade. A sugestão para a realização de uma reunião de comunicação das notas pretende reduzir algum desse ruído que ocorre após o conhecimento da nota individualmente. O avaliador poderia esclarecer os critérios que usou para as classificações.

Outra sugestão está relacionada com o momento da auto avaliação do trabalhador que é imposta por lei e aplicada pela autarquia. Mas a esta não é dada muita importância por parte dos avaliados. Estes pensam que só ao avaliador compete atribuir a avaliação e esta é exclusivamente da sua responsabilidade. Contudo, o avaliador deve mostrar-se interessado no exercício da auto avaliação e assim o sistema tornar-se-á mais claro e os trabalhadores sentir-se-ão uma parte importante do processo de avaliação.

A minha quarta sugestão é uma tentativa para colmatar a falta de confiança que os trabalhadores depositam no SIADAP. Para isso, proponho ações de formação para os avaliados onde se explicam as etapas e o modo de avaliação. A formação é um dos modos mais eficazes para se mostrar a importância do SIADAP e nem sempre é vista como uma vantagem para os avaliados, uma vez que todas as ações de formação são orientadas para os avaliadores.

Voltando a referir que não se podem avançar com muitas propostas propor muito, a não ser um maior acompanhamento e uma alteração de pequenas dinâmicas, porque toda a aplicação do SIADAP esta assente em diplomas legais, proponho-me agora, apesar de não ser da minha competência e tentando não ser muito pretensiosa sugerir algumas alterações ao diploma legal tendo em vista a minha experiência concreta de estágio.

Assim, uma outra sugestão tem a ver com o aumento das quotas das avaliações com muito bom. A medida atualmente existente visa impedir que seja dada a nota máxima a todos os trabalhadores. Contudo, isto tem um efeito perverso. A avaliação torna-se muito redutora porque há a possibilidade de numa dada divisão todos os trabalhadores cumprirem com excelência, mas a atribuição da classificação não corresponde a esse desempenho da excelência. Tal situação induz desmotivação por parte dos funcionários. Os nossos entrevistados, também possuem uma opinião no que concerne às quotas, que acaba por ir ao encontro do que foi por mim mencionado.

O Entrevistado A quando interrogado sobre o SIADAP e a sua opinião no que concerne às quotas, ele diz-nos que é “um sistema de avaliação de desempenho que assenta na meritocracia (...) aqueles que têm melhor desempenho serão mais premiados porque no fundo a administração pública viveu muitos anos sem um sistema de avaliação, sem objetivos determinados vivia trabalhando para si própria (...) a imposição de quotas, é difícil para os avaliados entenderem porque cada um pensa sempre que dá o seu melhor e porque é que eu tive adequado e o outro fez exatamente o mesmo que eu e teve relevante.”

A nossa última sugestão aponta para as divisões com muitos funcionários. Quando se trata divisões com muitos funcionários torna-se difícil tornar o processo mais ágil e também podemos cair no erro da tendência central, ou seja, no fim de preencher muitos impressos de avaliação, chega-se a momentos em que o avaliador já não tem noção do trabalho feito pelo avaliado e tende a atribuir-lhe uma nota central. Também aqui considero que era importante estabelecer-se um limite de avaliados por avaliador para se conseguir quer agilizar todo o processo, e também como forma de evitar erros.

Concluindo, o SIADAP, apesar de todas as tentativas feitas, ainda é um processo excessivamente burocrático, que funcionará de modo muito rápido e eficaz em divisões com poucos agentes. Segundo o Entrevistado B, o SIADAP é, “um bocadinho burocrático”, mas não vê “uma maneira de o aligeirar, porque realmente a questão em si é muito sensível e complexa” e completa dizendo “o novo modelo de SIADAP que toca na vida das pessoas e que daí depende a sua progressão na carreira, é uma área muito sensível, e que não é muito bem aceite ainda hoje, nem por avaliadores e avaliados, mas que tentamos dentro da melhor forma possível, harmonizar e tentar explicar essas questões aos nossos colaboradores”.

O Entrevistado A diz-nos a este propósito que “ele está implementado com os pressupostos legais”, como dificuldade apresenta o “cumprimento de prazos (...) os avaliadores têm sempre muito que fazer, que são dirigentes de serviço, ou responsáveis de serviço, é que não têm tempo, quer dizer para estas questões burocráticas reconhecem que é importante (...) no fundo eles acabam por reconhecer, que o instrumento é importante” e salienta ainda que “hoje já temos outras conflitualidades resultantes do próprio sistema que tem a ver com as restrições que são criadas pelo sistema quanto a quotas (...) o avaliador está sujeito a um conjunto de restrições que advém das quotas (...) aos olhos de quem é avaliado o seu desempenho é sempre tão bom ou melhor do que os outros, quando há discrepâncias na avaliação a conflitualidade

existe (...) a existência de quotas são o principal fator para que essa conflitualidade exista.”

Foram apresentadas um conjunto de sugestões, que muitas vezes não parecendo sugerir nada de novo, levam-nos para pequenos passos que serão importantes na melhoria de um sistema que não é de fácil execução, e muito menos é consensual na sua aplicação.

Conclusão

Tendo em atenção tudo o que foi sendo apresentado, pensamos ser oportuno trazer aqui algumas considerações finais sobre o que foi feito, quer durante o período de investigação, quer durante o período de estágio.

As atividades desenvolvidas ao longo dos quase cinco meses de estágio foram executadas com sucesso e alcançamos muitos dos objetivos propostos, quer por nós, quer pela orientadora de estágio. Entendemos que aplicamos alguns dos conhecimentos apreendidos, durante o mestrado, e licenciatura, apesar de algumas destas atividades estarem pouco relacionadas com a nossa formação académica.

Consideramos que a nossa inserção em contexto de trabalho foi o complemento ideal à nossa formação académica e foi também uma mais-valia para a nossa compreensão do objeto de estudo que elegemos. Apesar da nossa parca experiência profissional podemos afirmar que todo este processo de estágio teve vantagens significativas a nível pessoal, e a nível intelectual. É notória a aplicação da sociologia mesmo em situações que, por vezes, não são tão visíveis, ou não são claramente áreas conhecidas da intervenção sociológica. Como os sociólogos conseguem reunir conhecimentos aprofundados sobre o modo de resposta às mudanças que se verificam nas organizações, pensamos ser útil a sua inserção nas Divisões de Recursos Humanos dessas organizações.

A diversidade de atividades desenvolvidas durante o período de estágio foi a uma das vantagens a reter. Foi possível adquirir e desenvolver conhecimentos e competências e assim obter uma visão mais alargada daquilo que se ia passando à nossa volta. Este processo de aprendizagem contínua foi o que nos possibilitou compreender muitas das dinâmicas inerentes a um sistema de avaliação.

O caminho percorrido permitiu-nos chegar a algumas considerações finais, que se referem às entrevistas realizadas na organização e também àquilo que foi relevante durante o período de estágio.

A gestão autárquica apresenta-se intimamente ligada ao conceito de NGP. Cada vez mais se procura controlar os custos e tentar criar uma administração pública mais funcional, menos burocrática e mais eficaz. Com o passar do tempo isso tende-se a verificar, ora por causa da conjuntura económica do país, ora pela implementação de alguns dos postulados da NGP nas autarquias. Portugal tem vindo a assistir a uma

redução dos seus funcionários públicos, ainda que seja por via da aposentação e por imposição do plano de assistência financeira a Portugal. A realidade é que começamos a notar uma mudança de paradigma, os trabalhadores deixam de lado a ideia de trabalho para a vida e tem com o seu esforço e dedicação mostrar que são uma mais-valia para a organização, e, por conseguinte, tentam contribuir para uma melhor qualidade da organização.

Atualmente, estamos num período de mudança e de alguma instabilidade. A conjuntura económica obriga as autarquias a reduzirem os custos e este é, sem dúvida, o maior desafio à gestão autárquica. As obras municipais vão-se reduzindo e aposta-se naquilo que realmente é importante para o município. Há uma maior gestão de proximidade e tenta-se responder de forma positiva às necessidades das pessoas. Verifica-se que há efetivamente uma mudança de paradigma no que concerne à autarquia: tenta-se fazer mais com menos e tenta-se reduzir os custos financeiros. Mas, por outro lado, verificamos que, apesar da redução dos custos, a gestão autárquica está cada vez mais eficiente; não se baixa o nível de qualidade no atendimento ao cidadão, dá-se uma maior importância ao local e tenta-se criar mais dinâmicas locais o que, na prática, irá significar um maior desenvolvimento do concelho.

Para agravar a situação atrás descrita, este período caracteriza-se, também, por uma grande instabilidade. Há um número considerável de legislação que ainda não foi aplicada convenientemente e isso traduz-se em instabilidade dentro dos serviços e medo de errar, quando confrontados com a tomada de decisões. Mas, apesar destas alterações, verifica-se que os próprios trabalhadores acham que ainda se pode melhorar e têm capacidade para acompanhar este período de mudanças.

As principais condicionantes à gestão autárquica são as constantes alterações jurídicas, as pressões financeiras para que haja uma redução dos custos, o receio de incumprimento e a dificuldade de pôr em prática alguma das diretrizes impostas pela lei e, por último, algumas pressões políticas muitas vezes confundidas com pressões económicas.

O SIADAP surge como a etapa mais recente no movimento de reforma da administração pública. Foi a partir da Lei nº 66-B/2007 que a gestão por objetivos na função pública se tornou verdadeiramente incontornável e assumiu-se como a grande matriz de mudança na administração pública.

Este novo modelo de avaliação surge na administração pública num contexto de rutura com uma cultura de administração burocrática, tradicionalmente instituída, que

assentava no poder hierárquico, nas normas e nos regulamentos. Essa burocracia tinha como finalidade última a preservação do *status quo* de alguns trabalhadores, não estava voltada para uma cultura organizacional, que fosse capaz e hábil a dar resposta aos desafios emergentes e a novas modalidades de organização das instituições públicas.

O setor público é talvez o setor mais complexo no que diz respeito às dinâmicas que nele estão subjacentes, assim a avaliação de desempenho não é uma exceção nesta complexidade, enfrenta as mais diversas barreiras devido a um conjunto de fatores externos e incontornáveis que afetam a sua implementação e a sua atividade. Por outro lado, o contexto político conduz a uma mudança muito rápida quer dos objetivos, quer das iniciativas a ter em consideração. A introdução de sistemas de avaliação esteve sempre associada a processos mais ou menos complexos de reforma na administração pública, o que acaba por dificultar uma imposição mais firme destes sistemas.

O SIADAP obriga todas as organizações da administração pública portuguesa a implementarem um sistema de avaliação do desempenho. Este sistema possui uma forte racionalidade jurídica que se sobrepõe à racionalidade administrativa. Como se trata de um sistema a ser implementado em organizações públicas e que vai afetar a vida de quem lá trabalha, faz com que se apresente como mais uma formalidade a cumprir em vez de se encarar como uma necessidade e uma mais-valia para a organização. Assim, neste aspeto esta lei acaba por afetar o comportamento e a estrutura da organização bem como a tentativa de tornar a administração pública menos rígida e menos burocrática.

O SIADAP é entendido por alguns agentes das organizações como mais uma burocracia, mais um documento que é preciso preencher. Recorrendo à opinião dos nossos dois entrevistados (também avaliadores, e partes fundamentais de todo o processo de implementação do SIADAP). Estes dizem-nos que apesar do SIADAP permitir uma racionalização dos recursos económicos, apresenta-se, na realidade, como um sistema burocrático, logo de difícil aplicação. A execução deste modelo implica a definição de objetivos individuais para cada trabalhador, o que exige o conhecimento aprofundado do posto de trabalho, das capacidades/rentabilidade do trabalhador e da própria legislação. Por sua vez, exige igualmente a definição de objetivos para a unidade orgânica para a qual todos os elementos do grupo de trabalho devem contribuir e obriga ainda ao preenchimento de todas as fichas de avaliação dos funcionários e do cálculo das percentagens que constituirão a avaliação final. Os diferentes, minuciosos e inúmeros, passos que enformam este processo são repetidos todos os anos para a avaliação dos trabalhadores.

Conclui-se que em divisões (unidades orgânicas) constituídas por muitos trabalhadores (cerca de 100 trabalhadores) torna-se pouco viável a sua rentabilização. Este sistema revela-se apenas exequível em divisões com pouco trabalhadores (cerca de 20 trabalhadores). Logo trata-se de um sistema pouco adequado à gestão da administração pública que é constituída quase sempre por um número muito elevado de funcionários. Por último, a complexidade do sistema impede uma gestão para a excelência/melhoria do desempenho profissional dos trabalhadores. Esta atitude deve alterar-se para que o mesmo seja um sistema desejável de melhoria da administração pública

O sistema de quotas imposto pelo SIADAP aparece como a questão mais sensível deste modelo, pois entra em colisão com os atos e práticas do próprio modelo. As quotas pretendem instituir uma rutura com os mecanismos anteriores de avaliação que eram praticamente automáticos. Todos os avaliados tinham a nota máxima ou, então, a nota média, não havia distinção concreta e eficaz. A imposição que o SIADAP trouxe a este nível foi a mudança mais radical que ocorreu no sistema de avaliação e a sua implementação tem sido tudo menos pacífica, porque há sempre uma grande resistência à mudança. Contudo, verifica-se uma tendência em atribuir as classificações a nível do adequado e isto pode levar ao desacreditar deste novo modelo de avaliação.

O SIADAP deve ser encarado com um instrumento importante na gestão de pessoas, porque é um sistema onde há valorização do mérito e deixam-se cair as lógicas de antiguidade, que, durante muitos anos, estiveram subjacentes à administração pública. O SIADAP deve impor-se como uma mais-valia para a organização e também uma forma de se alcançar os objetivos estipulados para o organismo em questão.

Todas estas modificações que foram ocorrendo no Estado, mais propriamente na administração central, têm claramente repercussões na administração local. A administração local tem vindo a tornar-se mais eficiente, bem como mais solicita a programas de reforma e de modernização da gestão local.

Aquando da realização do estágio, efetuamos também uma análise de aplicação deste novo sistema de avaliação, na organização, em que esse estágio decorreu. É a informação que retiramos dessa experiência que, agora, passamos a apresentar.

No que diz respeito ao SIADAP e à sua implementação, também chegamos a resultados interessantes. As principais dificuldades à implementação deste sistema dizem respeito ao tempo e à burocracia. Esta forma de avaliação surge inserida numa nova cultura de gestão dos recursos humanos, onde, acima de tudo, se tenta abolir as

burocracias centralizadas e chegamos à conclusão de que o SIADAP ainda é um sistema muito burocrático e a sua aplicação exige muito tempo. O SIADAP torna-se algo célere quando se analisa divisões com poucos funcionários. Quando as divisões aumentam, o número de funcionários também aumenta, e o sistema de avaliação torna-se cada vez mais demorado e aumentando a possibilidade de erro. A imposição de quotas é outra das dificuldades como já foi referida. Contudo ao longo de toda a experiência vivenciada por mim e através das entrevistas, concluiu-se que as quotas se apresentam como uma necessidade, uma vez que permitem a filtragem dos funcionários.

Trata-se de um sistema que nos permite saber quem são os melhores e valorizá-los e permite orientar os trabalhadores na execução das suas tarefas. Porém, a exigência de um número *clausus* para distinguir o mérito sugere mais a índole economicista do sistema do que os princípios meritocráticos.

A conclusão mais surpreendente a que chegamos, e também a que mais dúvidas levantou, é resultado da análise das entrevistas. E reside no facto do SIADAP estimular a competição saudável entre colegas e serviços. Durante a experiência de estágio não tínhamos constatado este facto. Foram observados alguns conflitos na altura da auto avaliação e da avaliação que, de certa forma, podem contribuir para a competição entre os serviços. Por outro lado, esta competição pode revelar-se fonte de desconfiança entre pares, dificultando, assim, as relações humanas no local de trabalho.

O SIADAP é uma questão sensível que influencia diretamente a vida das pessoas e o relacionamento que estas têm entre si. A comparação é inevitável e faz com que, no momento da atribuição da classificação, o trabalhador não compreenda porque é que o colega teve melhor classificação. Cada um pensa que executa os seus deveres da melhor forma, isto porque na realidade não se observa um trabalho em equipa que guie os funcionários para um melhor desempenho.

Há também a noção de que os avaliadores podem não ser completamente justos com um trabalhador. Os próprios avaliadores, por vezes, podem errar e dar uma nota menor a um trabalhador, quando ele não teve um desempenho à altura, devido a problemas pessoais. A imparcialidade não é facilmente conseguida. Por vezes, também pode cair-se no erro de não definir objetivos suficientemente ambiciosos e fazer com que o trabalhador se desmotive. O avaliador sabe que pode errar quando trata de equipas de trabalho com um número considerável de avaliados.

O SIADAP provocou uma mudança na administração local e nos seus agentes, trouxe novos hábitos aos trabalhadores, impôs-lhes prazos, trouxe uma nova linha de

orientação para o trabalho e fez com que se criassem outras dinâmicas dentro da Câmara. Dinâmicas como o controlo da qualidade, o aumento da orientação dada aos trabalhadores, o que foi benéfico para a instituição.

Algumas das conclusões a que se chegou corroboram as teorias existentes (que foram devidamente apresentadas no corpo do trabalho), bem como, os fundamentos que estão na origem da nova gestão autárquica e do SIADAP. Mas uma das coisas que aprendi durante esta caminhada é que o SIADAP não é de todo o sistema mais consensual que foi desenvolvido. As opiniões dividem-se e “cada cabeça sua sentença”. Apesar desta diversidade de opiniões, muitas destas conclusões corroboram toda a experiência de estágio vivenciada por mim. Todavia, considero que todos os trabalhadores do município teriam uma opinião diferente, porque é algo que interfere com o seu quotidiano.

Temos a noção de que a ciência não é um produto acabado, muito menos é algo estanque e, portanto, há sempre novos quadros de pensamento que surgem e nos levam à realização de novas investigações científicas. Perante o objeto de estudo e as suas possibilidades de abordagem, o tempo disponível foi muito reduzido para se efetuar uma aproximação maior à realidade e que pode levar a algumas fragilidades. Ainda assim, consideramos que o trabalho aqui apresentado tem por base níveis de rigor, pois nunca foi deixado de parte uma postura de vigilância epistemológica, que não se dissociou da prática profissional da sociologia.

As conclusões apresentadas têm, apenas, por base um estudo de caso, o que impede desde logo que se façam generalizações face às demais autarquias.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fernando Neves (1996) – *Avaliação de desempenho para gestores*. Alfragide: Editora Mc Graw Hill

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2000) – O modelo da agência como instrumento de reforma da administração. In: *Fórum 2000 – Reforma do estado e administração pública gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa

BILHIM, João Abreu de Faria (2006) – *Gestão estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa

BILHIM, João (2000) – Gerir a Administração Pública como uma empresa. In: *Fórum 2000: Reforma do estado e Administração Pública gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política

BILHIM, João (2004) - *A governação nas autarquias locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

BAHRO, Horst (1996) – A influência de Max Weber na constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição. In: *Análise Social*, vol. XXXI (138), 1996 (4º), pp. 777-802

BRAVO, Ana Bela Santos (2000) – Modernização na administração pública: Modelos de gestão e sua aplicação à administração local. In: *Fórum 2000: Reforma do estado e Administração Publica Gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

CAMPOS, António Correia de (2002) – Administração, bode expiatório, bombo da festa da ignorância. In: *Fórum 2002: Melhor gestão para uma melhor administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

CARVALHO, Maria Teresa Geraldo (2009) – *Nova gestão pública e reformas da saúde: O profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Edições Silabo.

CAUPERS, João (2002) – *Introdução à Ciência da administração pública*. Lisboa: Âncora Editora.

CEITIL, Mário (2006) – *Gestão de Recursos Humanos para o século XXI*. Lisboa: Edições Silabo

CHAINÇA, Ana Sofia de Carvalho – *Processos políticos de avaliação do desempenho: o caso da administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2008. Tese de Mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais.

DOMINGUES, Leonel Henriques (2002) – Da actual gestão de pessoal à gestão das competências. In: *Fórum 2002: Melhor gestão para uma melhor administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Cristopher (1994) – From old Public Administrative to new public management. *Public Money & Management* 14(3) pp. 9-16

ESPING-ANDERSON, Gosta (1990) – *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley and Sons LTD

FERNANDES, Maria José – *La nueva Gestion Publica y los indicadores de gestion en los Ayuntamentos Portugueses: Estructura Teorica y Analisis Empirica*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2005. Tese de Doutoramento em Ciências Empresariais

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew (1996) – *The new public management inaction*. Oxford: University Press

FERNANDES, Elder (2002) – Tópicos para uma reflexão sobre a gestão dos recursos humanos da administração. In: *Fórum 2002: Melhor gestão para uma melhor administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

FLICK, Uwe (2002) – *An introduction to qualitative Research*. London: Sage Publications pp. 73-125

FREIRE, João (2001) – *Sociologia do trabalho – uma introdução*. Porto: Edições Afrontamento

GALHANAS, Carla Regina Gouveia – *A motivação dos recursos humanos nos novos modelos de gestão da administração pública*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, 2009. Teses de mestrado em Ciências Empresariais.

GIL, António Carlos (1999) – *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas

GODEY, Arilda Schmidt (1995) – Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de empresas*. V.35, n.2, março/abril p.57-63

GOMES, Agostinha Patrícia Silva – *O papel das Balanced Scorecard na avaliação de desempenho do sistema policial português*. Braga: Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2006. Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria

GOMES, João Salis (2001) – *Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2011) – *Administração e política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores

GOMES, Jorge F., et al (2008) – *Manual de gestão de pessoas e do capital humano*. Lisboa: Edições Sílabo.

GOUVEIA, Carla & MOZZICAFREDO, JUAN (2011) – *Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2011) – *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais

HOOD, C. (1995) – The “New Public Management” in the 1980’s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3), pp. 93-109

LEPAGE, Henri (s/d) – *Amanhã o capitalismo*. Lisboa: Publicações Europa-América

MAJONE, Giandomenico (2006) – *Do estado positivo ao estado regulador: causas e consequências da mudanças no modo de governança*, pp. 1 -43. In: *Regulação económica e democracia: O debate europeu*. São Paulo: editora singular.

MOZZICAFREDO, Juan (2001) – *Modernização da administração pública e poder político*. In: GOMES, João Salis; MOZZICAFREDO, Juan (org.) (2001) – *Administração e Política. Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editores

MARÇAL, Pedro Miguel Marques – *A reforma da administração pública e a aplicação do SIADAP: Um estudo caso*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. 2008. Tese de Mestrado em Sociologia, Especialidade em Sociologia da Organizações.

MOZZICAFREDO, Juan & GOUVEIA, Carla (2011) – *Contextos e etapas da reforma na administração pública em Portugal*. In: MOZZICAFREDO, Juan & GOMES, João Salis (org.) (2011) – *Projectos de inovação na gestão pública*. Lisboa: Mundos Sociais

NEVES, Arminda (2002) – *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1993) – *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume Book

PAULA, Ana Paula Paes de (2007) – *Por uma nova gestão pública: Limites e Potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV

PEIXOTO, Andrea Maria Fonseca da Venda Teixeira – *O impacto da avaliação de desempenho nos sistemas de controlo de gestão das autarquias. O caso da Camara Municipal de Vila Flor*. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2009. Tese de Mestrado em Contabilidade

PERETTI, Jean – Marie (1997) – *Recursos Humanos*. Lisboa: Edições Sílabo

PERETZ, Henri (2000) – *Métodos em sociologia*. Lisboa: Temas e Debates

PROENÇA, Joaquim José da Silva Pinto – *Contributo da Auditoria para a avaliação de desempenho na administração pública. Estudo caso: Auxiliares de acção educativa*. Lisboa: Universidade Aberta. 2006. Tese de Mestrado em Contabilidade e Auditoria

QUIVY, Raymond; CHAMPENHOUDT, Luc Van (2005) – *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva

ROCHA, Ana Bela Franco Carvalho – *A relevância do factor comunicação na implementação do SIADAP*. Lisboa: ISCTE do Instituto Universitário de Lisboa, 2009. Tese de Mestrado em Administração e Políticas Públicas

ROCHA, J.A. Oliveira (2000) – *O modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiencia internacional recente*. In: *Fórum 2000 – Reforma do estado e administração pública gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica de Lisboa

ROCHA, J.A. Oliveira (2010) – *Gestão de recursos humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora

ROCHA, J. A. Oliveira (2011) – *Gestão pública: teorias, modelos e práticas*. Lisboa: Escolar Editora.

RODRIGUES, Carlos (2011) – *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*. Mangualde: Edições Pedagogo

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela – *A nova gestão pública na governação local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Braga: Escola de

Economia e Gestão da Universidade do Minho, 2005. Tese de Mestrado em Administração Pública.

SÁ, Luís (2000) – *Traição dos funcionários? Sobre a administração pública portuguesa*. Porto: Campo das Letras Editores

SOUSA, Ana Patrão de (2011) – *A estrutura organizacional da gestão pública vs. Gestão empresarial: o caso da qualidade do cidadão na saúde*. In: GOMES, João Salis & MOZZICAFREDO, Juan (2011) – *Projectos de inovação na gestão pública*. Lisboa: Mundos Sociais.

SOUSA, Maria José; DUARTE, Teresa; SANCHES, Pedro G.; GOMES, Jorge (2006) – *Gestão de Recursos Humanos Métodos e Práticas*. Lisboa: Lidel – Edições Temáticas.

TAVARES, Maria Manuel Valadares (2010) – *A gestão das pessoas: novos rumos desta função nas organizações*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora

YIN, Robert K. (2003) – *Case Study Research design and Methods*. Third Edition. S.1 Sage Publications, Vol.5

ANEXOS

ANEXO 1

Manual de Avaliação do Desempenho

Manual de Avaliação do Desempenho

Câmara Municipal

Elaborado por: Cátia M. Cardoso

sob a orientação da Vereadora da Divisão de Recursos Humanos

1. Enquadramento legal

“ Estrategicamente, é difícil imaginar um sistema de Recursos Humanos mais importante que a avaliação de desempenho.” **Fisher, Schoenfeld and Shaw, 1996**

1.1. Legislação

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho para a Administração Pública (SIADAP) enquadra-se numa lógica de mérito e de excelência do serviço público. A avaliação de desempenho apresenta-se como um instrumento importante na promoção de uma cultura de mérito, e também assente na melhoria dos serviços prestados ao cidadão, às empresas e à sociedade civil em geral.

Tendo em conta os objetivos da avaliação do desempenho é aprovada a Lei 10/2004 de 22 de março, este modelo tem como principal objetivo a avaliação do desempenho dos trabalhadores, assim pretende-se que haja um incremento na qualidade dos serviços prestados. Podemos ler no texto da lei que o SIADAP é “um modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilidade dos dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objetivos fixados, mediante a avaliação dos resultados”. Podemos ainda completar com a Resolução de Conselho de Ministros 53/2004, diz-nos que este “visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na administração pública”. Este modelo corresponde a um ciclo anual de avaliação que tem subjacente a definição de objetivos individuais.

O SIADAP segundo a Lei 66-B de 2007 “ visa contribuir para a melhoria do desempenho e para a qualidade de serviço da administração pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”.

O SIADAP aplica-se a todos os serviços da administração direta ou indireta do Estado, visa avaliar o desempenho dos serviços, dirigentes e dos trabalhadores da administração pública.

Com o sistema de avaliação pretende-se mobilizar os funcionários em torno de uma missão coletiva, e orientar essa mesma missão em torno de objetivos claros e

critérios de avaliação transparentes. Com o sistema de avaliação, procura-se assegurar o mérito, e valorizar os diferentes níveis de desempenho. Deseja-se ainda que haja uma eficaz comunicação entre as hierarquias e criar processos eficientes de comunicação de modo a que haja uma clara identificação dos funcionários.

Concluindo, esta apresentação do SIADAP, este encontra-se inserido numa lógica mais global de gestão pública e tem como principal objetivo a classificação do mérito, uma vez que se procura premiar o mérito abrindo caminho uma cultura de meritocracia.

1.2 Princípios gerais do SIADAP

O SIADAP, como qualquer outro sistema assenta em princípios gerais, podemos assim definir sete princípios gerais:

- Coerência e integração de todo o processo e de todas as políticas;
- Transparência e imparcialidade, com todos os intervenientes no processo de avaliação;
- Orientação para a qualidade dos serviços;
- Comparação dos desempenhos das diferentes unidades orgânicas;
- Publicidade na avaliação das unidades orgânicas, dos dirigentes e dos trabalhadores;
- Participação dos dirigentes e também dos trabalhadores na fixação dos objetivos das unidades orgânicas;
- Participação de todos os intervenientes na avaliação das unidades orgânicas.

1.3 Características gerais do Processo de Avaliação

O processo de avaliação responde sempre a algumas características específicas, que se devem ter em consideração com vista a conseguir um processo mais justo e mais equilibrado. As características principais são as seguintes:

1. **Periódico:** é sempre um processo anual

2. **Confidencial:** todos os avaliadores estão sujeitos ao dever de sigilo, exceto o avaliado que pode falar da sua avaliação se assim o pretender.
3. **Comunicação:** cada organismo é responsável pela comunicação da avaliação através de relatórios.
4. **Diferenciação do mérito:** estabelecimento de percentagens para as diferentes classificações.

1.4 Aplicação do SIADAP

A aplicação da avaliação de desempenho é feita por fases, estas dizem respeito a um ciclo anual de gestão de cada serviço da administração pública central. A implementação do SIADAP é composta por seis fases, a saber: elaboração de um plano anual de atividades para o ano seguinte e de acordo com os objetivos estratégicos da organização; fixação dos objetivos das unidades orgânicas (entende-se por unidades orgânicas todos os elementos estruturais da organização interna de um serviço quer obedeam ao modelo de estrutura hierarquizada, material ou mista); definição dos objetivos de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte; definição dos objetivos a atingir por cada trabalhador ou por cada equipa de trabalho; monitorização e eventual revisão dos objetivos das unidades orgânicas e elaboração do relatório de atividades.

O SIADAP aplica-se assim ao desempenho de todos os serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores da administração pública independentemente do vínculo jurídico que possuem.

1.5 SIADAP 1, 2 e 3

SIADAP 1 – Subsistema de avaliação das unidades orgânicas

Abrange as unidades orgânicas que dependam diretamente dos membros do órgão executivo. A proposta dos objetivos pela unidade orgânica implica que haja uma monitorização de cada um deles. O dirigente da unidade orgânica deve apresentar de três em três meses um relatório sintético que permita o acompanhamento do processo.

SIADAP 2 – Subsistema de avaliação dos dirigentes

Esta avaliação é elaborada no final da comissão de serviço, e não tem efeitos na carreira dos dirigentes. A classificação é feita tendo três escalas de medida:

5. Objetivo superado
3. Objetivo atingido
1. Objetivo não atingido

No que diz respeito aos dirigentes intermédios são avaliados pelo superior hierárquico de quem dependem diretamente.

SIADAP 3 – Subsistema de avaliação dos trabalhadores

Esta avaliação é anual e reporta-se ao ano civil anterior, é necessário que haja uma relação de emprego público com pelo menos seis meses de serviço efetivo.

O avaliador é o superior imediato, ou na ausência deste, o superior imediatamente abaixo do superior imediato.

1.6. Cronograma descritivo das atividades

Mês	Data Limite	Fase	O que deve ser feito
Novembro	Dia 30	1 e 2	Definição dos objetivos das unidades orgânicas envolvendo trabalhadores e dirigentes para o <u>ano seguinte</u> Construção do Quadro de Avaliação e Responsabilidade – Definir os objetivos para o ano seguinte dos serviços
Dezembro	Dia 15	3	Aprovação dos objetivos para o <u>ano seguinte</u> pelo responsável máximo
Janeiro	Dia 15	4	Preparação da auto avaliação e da avaliação
	Dia 31	5	Harmonização das propostas de avaliação Reunião do Conselho Coordenador de Avaliação
	Antes do dia 28/29 de fevereiro	6	Reunião de análise, dos documentos que integram o ciclo de gestão, do dirigente com todos os avaliados que integrem a respetiva unidade orgânica ou equipa, obrigatória quando existirem objetivos partilhados (<u>ano em curso</u>)
Fevereiro	Dia 28/29	7	Reunião entre avaliado e avaliador
			Avaliação de desempenho – registo feito pelo avaliado
			Contratualização dos objetivos para o <u>ano seguinte</u>
Março	Dia 30	8	Validação de avaliações e reconhecimento de desempenhos excelentes – referente ao <u>ano anterior</u>
	10 dias uteis após 30	9	Apreciação do processo de avaliação pela Comissão paritária
	Dia 30	10	Homologação e conhecimento da homologação – <u>ano anterior</u>
	5 dias uteis após dia 30	11	Reclamação – ano <u>anterior</u>
		12	Recurso hierárquico tutelar ou contencioso – <u>ano anterior</u>

Em permanência	Monitorização do processo de avaliação
----------------	--

1.7. Cronograma exemplificativo dos meses com maior atividade

Fases Meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Jan.				*	*	*						
Fev.							*					
Mar.								*	*	*		
Abr.												
Mai												
Jun.												
Jul.												
Ago.												
Set.												
Out.												
Nov.	*	*										
Dez.			*									

Legenda:

Monitorização permanente do processo – quadrados livres

Etapas com atividades mais definidas – quadrados com *

2. Processo de avaliação de desempenho

“Toda a avaliação é um produto do que é avaliado pela esfera cognitiva de quem avalia” Arthur Schopenhauer

2.1. Caracterização do processo de avaliação

Fases	Procedimentos
Fase 1: Definição dos objetivos	Definição dos objetivos e o plano de atividades dos organismos; Objetivos fixados na ficha de avaliação (assinado por avaliador e avaliado); Intervêm avaliadores e avaliados; Acontece em fevereiro.
Fase 2: Revisão de objetivos	Pode ocorrer mas com carácter excepcional; Obedece aos mesmos procedimentos da definição dos objectivos; Intervêm avaliador e avaliados; Carácter excepcional.
Fase 3: Auto- avaliação	Carácter preparatório da avaliação; Não é vinculativo da avaliação; Envolve o avaliado no processo de avaliação; Acontece a partir de 5 de janeiro;
Fase 4: Avaliação Previa	Faz-se uma avaliação prévia dos funcionários; Apresenta-se na reunião de harmonização das avaliações; Elaborado pelo avaliador; Acontece entre 5 e 20 de janeiro;
Fase 5: Harmonização das avaliações	Reunião do Conselho Coordenador de Avaliação para harmonizar avaliações; Validação das propostas de avaliação final; Executado pelo Conselho Coordenador de Avaliação; Ocorre entre 21 e 31 de janeiro.
Fase 6: Entrevista de apreciação do desempenho	Reunião anual entre avaliador e avaliado; Comunicar e analisar os resultados da avaliação; Definir objetivos para o novo ano (Fase 1); Elaborado por avaliador e avaliados; Ocorre em fevereiro;
Fase 7: Homologação	Aprovação final das avaliações por parte do dirigente máximo do organismo; Elaborado pelo dirigente máximo do organismo; Executado até 13 de março.
Fase 8: Reclamação da decisão final	Apresentar reclamação ao dirigente máximo do serviço; O dirigente máximo decide se dá ou não seguimento à reclamação depois de ouvir o Conselho de Coordenação de Avaliação; Intervém aqui o avaliado e o dirigente máximo do serviço; Prazos: Apresentar reclamação 5 dias uteis após homologação; Decisão 15 dias uteis após recursos.

Fase 9: Recurso	Interpor um recurso da decisão do dirigente máximo para membro do governo; Não pode limitar-se a comparações das avaliações; Intervenientes: Avaliado / Membro do Governo; Prazos: Apresentar – 5 dias uteis após decisão da reclamação; Decisão – 15 dias uteis após recursos.
Fase 10: Divulgação dos resultados	Salvaguarda-se a confidencialidade dos avaliados; Secretaria-geral elabora um relatório síntese sobre a aplicação da avaliação do desempenho; Constituição de uma base de dados sobre a avaliação do desempenho; DGAP elabora um relatório global sobre a aplicação do sistema de avaliação; Interveniente: avaliador; Encerramento no dia 30 de abril.

2.2 Cronograma síntese do processo de avaliação

Fases	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9	Fase 10
Jan.				5 - 20	21-31			Datas a definir (dependentes de outras fases)		
Fev.										
Mar.							Até15			
Abr.										
Maio										
Jun.										
Jul.										
Ago.										
Set.										
Out.										
Nov.										
Dez.										

2.3 Avaliação extraordinária

A avaliação de desempenho extraordinária ocorre quando o vínculo laboral se cumpra até 30 de junho do ano em que é feita a avaliação e que haja um contacto com a organização de 6 meses, ou então quando o trabalhador solicita ao dirigente máximo por escrito.

Seguidamente é preenchida uma ficha de auto avaliação que tem de ser entregue nos primeiros 5 dias úteis de julho, os restantes prazos são iguais ao da avaliação ordinária, respondendo aos respetivos intervalos de tempo.

3. Componentes de avaliação

“Uma vida não suscetível de exame não merece a pena ser vivida.” Sócrates

3.1. Objetivos

Na lei 66-B/2007, podemos ler que os objetivos são o parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, regra geral são quantificáveis.

Os objetivos são propostos pela unidade orgânica até 30 de novembro, e deverão ser aprovados até 15 de dezembro. Estes objetivos devem ser pertinentes, credíveis, de fácil recolha, claros e possíveis de serem comparados, devem tornar os desempenhos mensuráveis.

Os objetivos das unidades orgânicas terão de ter sempre em consideração os objetivos do município assim, poderíamos esquematizar da seguinte forma:

- Definição dos objetivos em coerência com a missão da unidade orgânica.
Antes de mais por missão entendemos aquilo para que a organização foi criada, e qual a sua finalidade última e o que a faz ser diferente das outras organizações. Esta missão deve incluir as atividades da organização, as metas a longo prazo, e os valores e cultura da empresa, deverá ser sintética e perceptível, abrangente, concreta consensual, e realista. Definida o que é a missão, então, os objetivos devem ser estabelecidos do topo para a base da estrutura organizacional, estabelecendo os objetivos do topo para a base assegura-se a coerência dos resultados da avaliação individual e dos resultados obtidos pela unidade orgânica.
- Focalização nos resultados prioritários
Os objetivos devem ser definidos tendo em conta um máximo de cinco objetivos e um mínimo de três. Assim, estarão mais diretamente ligados aos resultados.
- Articulação entre os objetivos de equipa e objetivos individuais
Os objetivos estabelecidos não devem ter só em linha de conta o desempenho individual mas também o desempenho coletivo, cumprindo sempre o que é proposto à equipa. O avaliado deve ter pelo menos um objetivo que

corresponda a responsabilidade da equipa e de três a cinco que digam respeito ao seu desempenho individual.

3.1.1. Como definir objetivos – 5 regras

Regra nº 1: Os objetivos devem traduzir-se em resultados e não em actividades, ou seja, os objetivos devem assentar naquilo que se espera dos funcionários (os resultados), e não propriamente nas atividades que caracterizam a sua função. Pretende-se orientar os funcionários para os resultados, e reconhecer-se o desempenho demonstrado, a tabela seguinte ilustra a melhor maneira de elaborar os objectivos.

ERRADO	CERTO
Elaborar plano de atividades	Nível de cumprimento dos planos de atividades, com qualidade, com exatidão
Gerir o orçamento	Redução de custos em X%
Participar em projetos	Nível de cumprimento dos resultados previstos inicialmente para o projeto

Regra nº 2: Os objetivos devem estar definidos no tempo estipulado (até 30 de novembro). Os objetivos têm de ser específicos para cada trabalhador, ou seja, devem ser individualizados, tendo em conta a situação concreta de cada trabalhador. Nesse sentido os objetivos devem incluir prazos estipulados, que digam respeito à realização de cada atividade.

Regra nº3: Os objetivos devem estar associados a uma meta. Os objetivos devem ser claros, e identificar o que se deve atingir e qual o período de tempo para se atingir. Devem assim clarificar-se os níveis de exigência para o cumprimento do objetivo e assim o avaliado pode acompanhar o processo de avaliação e pode ir adaptando os prazos à execução do seu trabalho. Sempre que não seja possível estipular um prazo, o avaliador deve reunir com o avaliado e estipularem o modo como ele será avaliado.

Regra nº 4: A definição das metas devem ser realistas e alcançáveis, deixando sempre em aberto a possibilidade do avaliado exceder/superar o objetivo. Quando se define uma meta esta deve ser possível de alcançar, e deve depender só do avaliado a sua superação. Assim uma meta realista implica que todos os objetivos sejam alcançados. Uma meta realista e ambiciosa, esta pressupõe que seja alcançada só por alguns funcionários e será superada por outros. O ideal será que a definição dos

objetivos assentem em indicadores que permitam que o objetivo seja excedido, para haver uma ótica de melhoria contínua.

Regra nº5: Cada objetivo deve corresponder a uma ponderação de acordo com a sua relevância. Para cada objetivo o avaliador deve determinar uma ponderação na avaliação global, não devendo cada objeto ter uma ponderação inferior a 15% ou a 20%, dependendo da quantidade de objetivos que foram fixados. A atribuição desta ponderação permite ao avaliado, saber aqueles que vão exigir mais empenho da sua parte, porque vão ser mais valorizados no final.

3.1.2. Como classificar os objectivos

A avaliação de cada objetivo deve ter em atenção à seguinte escala de avaliação:

5. Superou claramente o objetivo

3. Cumpriu o objetivo

1. Não cumpriu o objetivo

Exemplo:

Atividades	Ponderação	Avaliação
Atividade 1	20%	3
Atividade 2	40%	5
Atividade 3	20%	1
Atividade 4	20%	3
Total	100%	3,4*

*Média ponderada

3.2.Competências Comportamentais

As competências dizem respeito às características pessoais que diferenciam os níveis de desempenho de uma função. Pretende-se não só valorizar os resultados obtidos como também o modo como estes foram alcançados (competências que o avaliado demonstra). Para melhor clarificar o que foi dito, temos aqui alguns exemplos de competências comportamentais:

- Organização e método de trabalho

- Adaptação e melhoria contínua
- Trabalho de equipa e cooperação
- Iniciativa e autonomia
- Tolerância à pressão
- Análise de informação com sentido crítico

3.2.1 Qual o modo de avaliar competências comportamentais

1. Definição prévia dos perfis de competências por parte da administração pública. Está definido um perfil de competências que estão na ficha de avaliação. Os perfis de competências consideram no mínimo quatro e no máximo seis competências, dependendo do avaliado em questão,

2. Ponderação de competências. O avaliador deve determinar qual a importância que tem cada competência. A ponderação de cada uma das competências nunca pode ser inferior a 10%. A ponderação deve ser feita no início do ano e deve ser comunicada ao avaliado.

3. Escala de avaliação. A avaliação das competências responde à seguinte escala de avaliação:

5. Excelente – excede o modelo de comportamento definido para a competência e contribui para a melhoria do serviço.

4. Muito bom – supera o modelo de comportamento definido, e há uma atuação ativa para a qualidade do serviço.

3. Bom – enquadra-se no modelo de comportamentos definido para a competência.

2. Necessita de desenvolvimento – não atinge o modelo de comportamentos definido para a competência, atuando de modo irregular e variável.

1. Insuficiente – está abaixo do modelo de comportamento definido evidencia deficiências graves de desempenho.

3.3. Atitude Pessoal

Esta componente (atitude pessoal) dá-nos uma apreciação mais global da forma como a atividade foi desempenhada pelo funcionário. Esta traduz-se na vontade pessoal

do funcionário para alcançar desempenhos superiores, inclui aspetos como o esforço, o interesse, o empenho e a motivação demonstrada no desempenho da função.

A atitude pessoal permite ao avaliador uma apreciação mais global do avaliado e é medida com a mesma escala das competências comportamentais.

5. Excelente – evidenciou uma notável dinâmica na prossecução dos objetivos, e mostrou sempre elevado interesse em aprofundar os seus conhecimentos, o avaliado mantém sempre um elevado nível de motivação pessoal, mantém relações interpessoais com os colegas.

4. Muito bom – Demonstrou grande dinâmica na prossecução dos objetivos, mostrou interesse em aprofundar os seus conhecimentos, mantém um alto nível de motivação pessoal, e também boas relações interpessoais.

3. Bom – Dinamismo na prossecução dos objetivos e mostrou interesse em aprofundar os seus conhecimentos mantém um bom nível de motivação pessoal.

2. Necessita de desenvolvimento – revelou pouca dinâmica na prossecução dos objetivos, não mostrou interesse em aprofundar conhecimentos, baixo nível de motivação pessoal, assim como tem baixos padrões de exigência.

1. Insuficiente – revelou passividade e negligencia na prossecução dos objetivos, desinteresse em aprofundar os seus conhecimentos e melhorar as suas competências, tem dificuldades de relacionamento com os colegas e de integração em equipas de trabalho.

3.4. Avaliação Global do Desempenho

A avaliação global é composta pelos resultados obtidos nas componentes – objectivos, competências, atitude pessoal. Todos esses resultados estão dependentes de um coeficiente de ponderação. Assim, na tabela em baixo podemos ver os coeficientes que se vão aplicar.

Grupo de pessoal	Objetivos	Competências	Atitude Pessoal
Dirigente	75%	25%	Não se aplica
Técnico superior	60%	30%	10%
Técnico profissional e administrativo	50%	40%	10%
Operário	40%	50%	10%
Auxiliar	20%	60%	20%

A Avaliação global exprime-se na seguinte escala qualitativa:

- Excelente – 4,5 a 5
- Muito Bom 4 a 4,4
- Bom 3 a 3,9
- Necessita de desenvolvimento 2 a 2,9
- Insuficiente 1 a 1,9

Sempre que a avaliação se situa na escala mais alta (Excelente e Muito bom), o avaliador deve justificar a sua atribuição e também dizer quais os fatores que levaram o avaliado a atingir essa classificação. Se a classificação for excelente o avaliador deve identificar os contributos mais relevantes para o serviço.

3.5. Algumas notas a ter em conta

O sistema de avaliação do desempenho permite ao avaliador identificar as necessidades de formação. Assim, no final da avaliação devem ser identificadas até três tipos de ações de formação a frequentar. A identificação das necessidades de avaliação é feita tendo em conta, os seguintes princípios:

- ❖ Direcionada para as necessidades dos funcionários;
- ❖ Focalizada nas prioridades de desenvolvimento;
- ❖ Não devem ser assumidas como um vínculo do serviço mas sim como uma proposta;
- ❖ Devem ser consideradas na elaboração do Plano de Formação Anual dos serviços.

4. Fases do processo de avaliação

4.1. Definição de objetivos

No início do ano, o avaliador deve ter já traçado os objetivos para o ano seguinte. Assim para elaborar os objetivos deve-se ter em conta um conjunto de questões, que devem ser respondidas, de forma afirmativa.

Questões chave:

- ❖ Os objetivos foram definidos de acordo com os planos de atividade e a missão da unidade orgânica?
 - O plano de atividades foi devidamente comunicado?
 - A missão da unidade orgânica está claro?
- ❖ Os objetivos representam um compromisso do avaliado?
 - Como foram comunicados os objetivos?
 - As questões residem nos indicadores ou nas metas?
 - O avaliado tem consciência da importância de cumprir os objetivos definidos, tendo em consideração os objetivos do organismo e da unidade orgânica?
- ❖ Os objetivos focam-se nos resultados prioritários?
 - Houve necessidade de criar mais do que cinco objetivos?
 - Existem menos de três objetivos?
- ❖ Existe um equilíbrio entre objetivos individuais e de equipa?
 - O funcionário compreendeu a importância dos objetivos de equipa na melhoria do serviço?
 - Existe pelo menos um objetivo de equipa e dois objetivos individuais?
- ❖ Os objetivos focam-se em resultados e não em atividades?
 - Foram identificados resultados esperados do funcionário?
- ❖ Os objetivos estão definidos no tempo?
 - A cada objetivo corresponde um prazo de produção de resultados?
- ❖ Os objetivos estão associados a metas?
 - Conseguimos medir aquilo que queremos?
 - Os indicadores existentes são credíveis?
- ❖ Os são ambiciosos mas realistas?

- A meta é realista – os objetivos podem ser alcançados?
- A meta é ambiciosa – não será alcançada por alguns funcionários, mas será superada por outros?
- ❖ Foram definidas ponderações para cada objetivo?
 - Existe um equilíbrio nas ponderações de objetivos?
 - A ponderação não é inferior a 15% ou a 20% em caso de existirem 4 ou 5 objetivos?

4.2. Auto avaliação

A autoavaliação é a apreciação que o funcionário faz do seu próprio desempenho. A autoavaliação tem de ter as mesmas referências que tem a avaliação, a saber: objetivos, metas, comportamentos, etc.

Os princípios da autoavaliação são os seguintes:

- ❖ Deve referir os aspetos positivos e as necessidades de melhoria ao nível dos objetivos individuais definidos;
- ❖ Deve identificar os pontos fortes e as necessidades de desenvolvimento das competências individuais;
- ❖ Deve apontar necessidades de formação.

A autoavaliação não se sobrepõe à avaliação da chefia. A autoavaliação deve ser apresentada na entrevista de avaliação e visa apoiar a participação do avaliado no processo de avaliação e facilitar a comunicação entre avaliado e avaliador.

4.3 Avaliação prévia do desempenho

A avaliação prévia consiste no preenchimento inicial da ficha de avaliação do desempenho, a apresentar ao Conselho Coordenador de Avaliação, de modo a que a seja possível harmonizar as avaliações no âmbito do serviço.

A avaliação é assim a apreciação preliminar do desempenho do avaliado, devendo o avaliador:

- Procurar ser objetivo na atribuição dos níveis da escala ao funcionário;
- Identificar factos e resultados obtidos pelo avaliado ao longo do ano de modo a sustentar a avaliação;

- Utilizar a escala de avaliação tendo noção que os níveis extremos são para situações excepcionais;
- Garantir que o sistema de avaliação é um instrumento para evidenciar o mérito.

4.3.1. Erros tipo a evitar na Avaliação de desempenho

Efeito de Halo - A opinião global sobre o avaliado influencia a apreciação mais pontual. Deve-se considerar cada atributo como algo isolado e independente.

Efeito semelhança – Tendência para sobrevalorizar os comportamentos mais semelhantes ao avaliador.

Tendência central – Atração pelos pontos médios da escala, para que a avaliação funcione do modo devido deve-se clarificar o que é positivo e o que é negativo.

Proximidade temporal – Tendência para sobrevalorizar os comportamentos negativos ou positivos que se observam mais próximo do fim do período de avaliação. Para evitar esse erro deve-se ir documentando os comportamentos.

Fuga ao conflito – com o objetivo de não despoletar possíveis reações adversas por parte do avaliado, o avaliador tende a sobrevalorizar os níveis reais de desempenho.

4.4. Harmonização das avaliações

A harmonização das avaliações consiste na verificação e ajustamento das avaliações atribuídas a todos os avaliados de um serviço ou organismo às percentagens máximas de diferenciação do mérito e da excelência, este procedimento efetua-se na reunião do Conselho Coordenador de avaliação.

Deve-se ainda nesta fase ter em consideração:

- Eventuais disparidades na forma de apreciação global dos níveis de cumprimento das componentes de avaliação;
- Assegurar as propostas de avaliação de desempenhos;
- Validar as propostas de avaliação final correspondentes às referidas percentagens de mérito e excelência.

4.5. Entrevista de avaliação do desempenho

A entrevista de avaliação do desempenho não passa de uma mera reunião entre o avaliador e o avaliado, nesta reunião analisa-se a autoavaliação, comunica-se a avaliação, identificam-se as ações de formação e fixam-se objetivos para o ano seguinte. Assim, na tabela em baixo, explica-se o que se deve e não deve fazer.

Deve-se	Não se deve
<ul style="list-style-type: none">- Assegurar o tempo necessário para a entrevista e não permitir interrupções;- Dispor de toda a informação necessária;- Comunicar claramente os objetivos e os resultados;- Adotar uma atitude de diálogo e de escuta ativa;- Ser construtivo nas críticas;- Estabelecer objetivos reais;- Elaborar um plano de ações com o avaliado;- Estimular uma atitude positiva ao avaliado.	<ul style="list-style-type: none">- Realizar a entrevista sem a ficha preenchida;- Dirigir a entrevista com uma posição altiva;- Assinalar só aspetos negativos;- Ignorar Problemas graves;- Criar falsas expectativas;- Não dialogar com o entrevistado.

5. Intervenientes no processo de avaliação

5.1 Dirigente máximo do serviço

Compete ao dirigente máximo:

- Garantir a adequação do SIADAP às realidades específicas do organismo;
- Desenvolver procedimentos internos que diminuam situações de discordância com os objetivos propostos e mais tarde com a avaliação;
- Identificar avaliadores e os avaliados;
- Coordenar os processos de avaliação anuais;
- Garantir o equilíbrio das avaliações respeitando nomeadamente as percentagens máximas estabelecidas para as classificações de Muito Bom e Excelente;
- Homologar as avaliações;
- Elaborar um relatório anual da avaliação de desempenho e enviar ao respetivo membro do governo.

5.2 Conselho de coordenação da avaliação

O Conselho de Coordenação da Avaliação (CCA) é constituído por:

- Dirigente máximo do organismo – Presidente do CCA;
- Dirigente de nível superior;
- Dirigente de nível intermédio;
- Dirigente diretamente dependentes do dirigente máximo.

Caso o organismo em causa seja de grande dimensão a constituição do CCA pode ser reduzida a:

- Dirigente máximo do organismo;
- Dirigente responsável pela área de Recursos Humanos;
- Um número reduzido de dirigentes sujeitos ao regime de rotatividade.

Teria de fazer sempre parte do CCA, o dirigente máximo do departamento responsável pela organização dos Recursos Humanos.

As principais responsabilidades do CCA são:

- Fixar os critérios para a harmonização das avaliações;
- Validar as avaliações finais iguais ou superiores a Muito Bom;
- Esclarecer dúvidas que sejam colocadas na aplicação do sistema de avaliação;
- Emitir parecer sobre as reclamações;
- Suprir a falta do avaliador, se for o caso;
- Propor a adaptação dos perfis de competências específicas do respetivo organismo.

É aconselhável a criação de um documento onde figurem as regras de funcionamento do CCA.

5.3. Avaliador

O avaliador é o superior hierárquico imediato do avaliado. Compete aos avaliadores:

- Definir objetivos dos funcionários diretos;
- Avaliar anualmente os funcionários diretos;
- Garantir o cumprimento do calendário de avaliações;
- Assegurar a aplicação do sistema de avaliação do desempenho de acordo com as regras legais, e também de acordo com o regulamento interno do organismo;
- Contribuir para a harmonização e equilíbrio do sistema de avaliação e o estímulo do mérito;
- Promover e realizar a entrevista de apreciação do desempenho;
- Ponderar as expectativas dos avaliados na identificação das respetivas necessidades de desenvolvimento.

5.4 Avaliado

Direitos	Deveres
<ul style="list-style-type: none">- Conhecer os critérios de avaliação, os objetivos, as ponderações, etc- Participar na entrevista anual de apreciação de desempenho;- Recorrer em caso de discordância com a nota;- Confidencialidade dos resultados das avaliações.	<ul style="list-style-type: none">- Colaborar com o avaliador na definição dos objetivos;- Efetuar a autoavaliação e preencher a respetiva ficha;- Participar na entrevista anual de apreciação de desempenho.

6. Check-List

PERÍODO DE AVALIAÇÃO ORDINÁRIA

Esta lista de questões está concebida para que as respostas “**sim**” signifiquem que o processo está a correr normalmente, e para que as respostas “**não**” traduzam falhas ou insuficiências na organização do processo.

Dezembro

Dirigente Máximo do Serviço

- ◆ Foram fixados objetivos do serviço ou organismo para o ano seguinte? ____
- ◆ O sistema de avaliação é adequado às realidades específicas do serviço ou organismo? ____
- ◆ Foi verificada a composição do Conselho Coordenador da Avaliação? ____

CCA

- ◆ Foram estabelecidas as diretrizes para a aplicação objetiva e harmónica do sistema? ____
- ◆ Foi proposto um sistema específico de avaliação? ____

Até 5 de janeiro

Avaliador

- ◆ Foi feita a fixação de objetivos pelos trabalhadores da unidade orgânica? ____
- ◆ Foram acordados os objetivos com o avaliado? ____
- ◆ Foram definidos os objetivos partilhados? ____
- ◆ Foi fixado para cada avaliado o número de competências e respetiva ponderação? ____

7.1 CHECK-LIST PARA ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO DE

OA partir de 5 de janeiro

Avaliado

- ◆ Foi preenchida a ficha própria para efeitos de autoavaliação? _____

Entre 5 e 20 de janeiro

Avaliador

- ◆ Foram preenchidas as fichas de avaliação do desempenho? _____

Entre 21 e 31 de janeiro

CCA

- ◆ Foi feita a harmonização das avaliações? _____
- ◆ Foram validadas as propostas de classificação de Excelente e Muito Bom?

Em fevereiro

Avaliador

Foram feitas entrevistas de avaliação com o avaliado para:

- ◆ Analisar a autoavaliação do avaliado _____
- ◆ Dar conhecimento da avaliação que faz de cada avaliado _____
- ◆ Estabelecer os objetivos a prosseguir pelos avaliados nesse ano _____
- ◆ Foram identificadas ações de formação de suporte ao desenvolvimento do trabalhador? _____

Até 15 de março

Dirigente Máximo

- ◆ Procedeu-se à homologação das avaliações ordinárias? _____

◆ Foram identificadas ações de formação de suporte ao desenvolvimento do trabalhador? _____

Período de reclamação

Avaliado

◆ A reclamação por escrito para o dirigente máximo do serviço foi feita dentro do prazo (de 5 dias úteis, após conhecimento da homologação)? _____

Dirigente máximo do serviço

◆ A Decisão sobre reclamação (após parecer do CCA) foi tomada no prazo de 15 dias úteis, após receção da reclamação? _____

• Foi solicitado parecer à CCA sobre a reclamação? _____

CCA

• Foi emitido parecer da CCA sobre a reclamação? _____

Avaliado

◆ Foi feito recurso hierárquico para o membro do Governo competente no prazo de 5 dias úteis, após conhecimento da decisão sobre a reclamação? _____

Membro do Governo

◆ A decisão sobre o recurso hierárquico foi tomada no prazo de 10 dias úteis, contados da data da interposição de recurso? _____

30 de abril

◆ O processo de avaliação ordinária foi encerrado? _____

◆ Foi feito o relatório anual da avaliação do desempenho? _____

- Foi apresentado ao membro do Governo da tutela? _____
- Foi divulgado no serviço/organismo? _____

Secretaria-Geral do Ministério

- ◆ Foi feito o relatório-síntese sobre a avaliação anual do desempenho ao nível do Ministério? _____

DGAP

- ◆ Foram recebidos os relatórios sobre a avaliação anual do desempenho? _____
- ◆ Foi feito o relatório global sobre a aplicação do sistema? _____

Índice

1. Enquadramento legal	
1.1 Legislação	p.2
1.2 Princípios gerais do SIADAP	p.3
1.3 Características gerais do processo de avaliação	p.3
1.4 Aplicação do SIADAP	p.4
1.5 SIADAP 1, 2 e 3	p.4
1.6 Cronograma descritivo das atividades	p.6
1.7 Cronograma exemplificativo dos meses com maior atividade	p.7
2. Processo de avaliação do desempenho	
2.1 Caracterização do processo de avaliação	p.8
2.2 Cronograma síntese do processo de avaliação	p.9
2.3 Avaliação extraordinária	p.9
3. Componentes da avaliação	
3.1 Objetivos	p.11
3.1.1 Como definir objetivos – 5 regras	p.12
3.1.2 Como classificar os objetivos	p.13
3.2 Competências comportamentais	p.13
3.2.1 Qual o modo de avaliar competências comportamentais	p.14
3.3 Atitude pessoal	p.14
3.4 Avaliação Global do Desempenho	p.15
3.5 Algumas notas a ter em conta	p.16
4. Fases do Processo de avaliação	
4.1 Definição de objetivos	p.17
4.2 Autoavaliação	p.18
4.3 Avaliação prévia do desempenho	p.18
4.3.1 Erros tipo a evitar na avaliação de desempenho	p.19
4.4 Harmonização das avaliações	p.19
4.5 Entrevista de avaliação do desempenho	p.20
5. Intervenientes no processo de avaliação	
5.1 Dirigente máximo do serviço	p.21
5.2 Conselho de coordenação da avaliação	p.21
5.3 Avaliador	p.22

5.4 Avaliado	p.23
6. Check list	p.24

ANEXO 2

Guião de entrevista

Guião de entrevista (as perguntas em itálico destinam-se só ao responsável pela divisão de recursos humanos)

Perguntas	Objetivos a alcançar com as perguntas
Gestão autárquica	
1. O que tem mudado recentemente ao nível da gestão autárquica?	Compreender quais as mudanças que têm ocorrido na gestão autárquica.
2. Acha que estas mudanças significam uma melhoria do serviço prestado aos munícipes, ou pelo contrário é algo que não se repercute na vida dos munícipes?	Compreender até que ponto as mudanças ocorridas significam uma melhoria do serviço público, mais concretamente da administração local.
3. Como estão a ser implementadas estas mudanças? Considera que ainda se pode mudar mais?	Perceber se as mudanças na administração local significam verdadeiramente um ponto de mudança, ou se estão a cair no esquecimento e se há algo que ainda seja passível de mudança.
4. Para si, quais são os principais constrangimentos à gestão autárquica?	Perceber até que ponto existem fortes condicionantes à gestão autárquica, se existem pressões económicas, institucionais, políticas.
SIADAP	
5. O que sabe sobre o SIADAP? - Se está devidamente implementado, se há falhas? - Se está a ser aplicado com o propósito da lei? - Se não fosse obrigatório implementá-lo, iriam implementá-lo na mesma?	Perceção geral do conhecimento sobre o SIADAP, as suas falhas, os desafios, a possibilidade de não pôr em prática o SIADAP caso fosse possível.
6. Na sua opinião, quais as	Conseguir perceber como é visto o

<p>principais vantagens e desvantagens da aplicação de um processo de avaliação do desempenho?</p>	<p>processo de avaliação por parte dos responsáveis pela sua implementação, para isso pede-se a categorização dos benefícios e dos problemas.</p>
<p>7. Quanto ao SIADAP, propriamente dito, quais são para si as principais vantagens e desvantagens?</p>	<p>Conseguir perceber até que ponto há uma noção concreta das diferentes avaliações de desempenho e do SIADAP, assim podem-se outra vez vantagens e desvantagens.</p>
<p>8. Conseguir descrever as diferentes etapas da implementação do SIADAP na Câmara Municipal Penafiel (CMP)? <i>- E no seu departamento em concreto?</i></p>	<p>Obter informação sobre as etapas de implementação do SIADAP na CMP e depois mais concretamente na divisão de Recursos Humanos.</p>
<p>9. Aquando da aplicação do SIADAP, quais as principais dificuldades com que se deparou?</p>	<p>Identificar as dificuldades / obstáculos à implementação do método de avaliação previsto no SIADAP</p>
<p>10. Sentiu que com a aplicação do SIADAP o clima organizacional se alterou, que começaram a surgir mais problemas e dificuldades de comunicação entre chefias, e entre trabalhadores?</p>	<p>Compreender a influência do SIADAP, no clima organizacional e as implicações que isso traz às relações pessoais.</p>
<p>11. Como articula a avaliação prevista no SIADAP e a planificação que é feita anualmente para a CMP?</p>	<p>Perceber como é que os objetivos gerais da CMP se articulam à priori ou à posteriori com os objetivos de cada divisão.</p>
<p>12. De modo prático como é garantida a articulação entre os objetivos dos diferentes setores e</p>	<p>Obter informação de quais são os mecanismos existentes que facilitam a articulação entre os objetivos gerais e os</p>

os objetivos globais do município?	objetivos específicos.
<i>13. Como é garantida a articulação entre os objetivos individuais e os objetivos gerais da divisão?</i>	Obter informação sobre quais os mecanismos que visam a articulação entre os objetivos dos funcionários e os objetivos do departamento.
14. Para si o que mudou ou ainda mudará com o SIADAP?	Identificar as mudanças que ocorreram como SIADAP, e ainda perceber se são esperadas mudanças mais substanciais do que aquelas que se verificaram até então.

ANEXO 3

Grelha de análise de entrevistas

Categorias	Subcategorias	Palavras e Frases Chave
Gestão Autárquica	Conceções sobre a gestão autárquica	
	As mudanças na gestão autárquica	
	Melhoria do serviço público	
	As mudanças são suficientes ou ainda há muito a fazer	
	Condicionantes à gestão autárquica	
SIADAP	Implementação na autarquia	
	Quais as falhas e dificuldades na sua aplicação e sugestões de melhoria	
	Como é que ele é encarado pelos trabalhadores	
	As etapas	
	Articulação entre objetivos do município e as unidades orgânicas	
	Vantagens e desvantagens da aplicação do SIADAP	
	Quais as mudanças que ocorreram com a implementação do SIADAP	

ANEXO 4

Tabela das etapas do Sistema Integrado Avaliação Da Administração Pública

Tabela nº 1 – Calendário da Avaliação de Desempenho - SIADAP (Lei nº 66-B/2007 e do Decreto-Regulamentar 18/2009)

Mês	Data-limite	Fase	Tarefa	Artº.
Novembro	30-11	1	Propostas de objetivos operacionais das unidades orgânicas envolvendo os respetivos dirigentes (<i>ano seguinte</i>)	8º. Dec.Reg.
Dezembro	15-12	2	O membro do executivo de que dependa a unidade orgânica procede à aprovação dos objetivos operacionais (<i>ano seguinte</i>)	8º. Dec.Reg.
Janeiro	15-01	3	Preparação do processo de autoavaliação (<i>ano anterior</i>)	58º e 63º
	31-01	4	Harmonização das propostas de avaliação – reuniões do Conselho de Coordenação de Avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e sua harmonização (<i>ano anterior</i>)	64º
	Anterior à fase 7	6	Reunião de análise dos documentos que integram o ciclo de gestão, feita com o dirigente com todos os avaliados que integram a respetiva unidade orgânica ou equipa, obrigatória quando existem objetivos partilhados (<i>ano seguinte/em curso</i>)	66º
Fevereiro	28/29 - 02	7	Reunião de avaliação entre Avaliador e Avaliado (<i>ano anterior</i>)	65º e 62º
			Avaliação do desempenho (<i>ano anterior</i>)	65º e 62º
			Contratualização dos objetivos, indicadores e fixação de competências (<i>ano seguinte/curso</i>)	45º,51º,67º,68º, e 74º
Março	Anterior a 30-3	8	Validação das avaliações e reconhecimento de “Desempenhos Excelentes” (<i>ano anterior</i>)	69º
	10 dias úteis após fase 7 ou 8	9	Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária (a requerimento do avaliado) (<i>ano anterior</i>)	70º
	30-3	10	Homologação e conhecimento da homologação (<i>ano anterior</i>)	71º
	5 dias úteis após fase 10	11	Reclamação (<i>ano anterior</i>)	72º
		12	Recurso hierárquico, tutelar ou contencioso (<i>ano anterior</i>)	73º
Abril	15-04	13	Apresentação de relatório de desempenho da unidade orgânica ao membro do executivo de que dependa (<i>ano anterior</i>)	10º Dec.Reg.
Trimestralmente		14	Apresentação pelo dirigente da unidade orgânica de um relatório sintético que permita aferir o acompanhamento, monitorização e execução dos objetivos (<i>ano em curso</i>)	9º Dec.Reg.
Em permanência	MONITORIZAÇÃO DO DESEMPENHO			