

AValiação DE DESEMPENHO: DIAGNÓSTICO DE MUDANÇA

Rui Pedro Ferreira Vaz

Universidade de Coimbra

No quotidiano da actividade administrativa, a falta de fiabilidade demonstrada pelos resultados obtidos tem sido o espelho de uma problemática que afecta a avaliação de desempenho na Administração Pública. Em geral, não é de facto possível, analisando as classificações de serviço, ter-se uma panorâmica verosímil do real desempenho dos funcionários públicos, com evidente prejuízo para a definição de uma política eficaz de gestão dos recursos humanos. Torna-se assim praticamente impossível levar a cabo promoções, transferências de cargo ou de departamento, diagnosticar necessidades de formação, etc., com base em tais resultados.

O planeamento e programação do desenvolvimento dos recursos humanos afiguram-se como tarefas impossíveis de concretização sem informação adequada sobre a capacidade e o desempenho dos funcionários. Daí a necessidade de uma avaliação de desempenho adoptada pela maioria das organizações.

A própria expressão *avaliação de desempenho* origina, desde logo, “anticorpos” na apreciação que os indivíduos fazem do processo, uma vez que o conceito “avaliação” conota-se negativamente com a possibilidade de reprovação, gerando-se por outro lado um conflito enquanto o funcionário associa o processo de avaliação à progressão na carreira e, por conseguinte, à influência que o resultado alcançado possa vir a ter numa apreciação concorrencial. A avaliação de desempenho, aos olhos do funcionário, constitui pois uma dupla ameaça.

Volvidas que estão duas décadas sobre a introdução do regime de classificação de serviço na função pública, vira-se agora, com a entrada em vigor tanto da **Lei nº 10/2004, de 22 de Março**, como do **Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio**, uma importante, senão decisiva, página na reforma da Administração Pública, com a criação do **Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho**.

O anterior sistema, objecto de acaloradas discussões sobre o mérito ou fragilidade do modelo adoptado, materializado nas fichas de notação periódica para classificação de serviço, foi, ao longo da sua existência, acusado de falta de fiabilidade face aos resultados obtidos, a braços com sérios problemas de credibilidade. E, fosse por vício imputável ao próprio modelo, ou por sua deficiente aplicação pelos elementos envolvidos no processo de avaliação, sujeita a uma subjectividade e desconhecimento comprometedores dos resultados, o facto é que a solução do problema, após longos anos de impasse, parecia não poder dissociar-se da implementação de um novo sistema que garantisse a isenção das classificações.

E é em resposta a esta algo problemática conjuntura que surge o denominado Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho, autêntico “porta-estandarte” de uma reforma generalizada da Administração Pública.

Esta nova configuração rompe com a utilização do tradicional e tão questionado método das escalas gráficas, adoptando o método da **avaliação por objectivos**, norteado pelo cumprimento de metas de trabalho pré-estabelecidas. Os objectivos a atingir devem

idealmente funcionar como optimizadores da motivação dos funcionários, estimulando a sua participação activa no cumprimento dos objectivos definidos e, por conseguinte, a qualidade e produtividade dos serviços.

À semelhança dos restantes modelos concebidos para medir o desempenho, também este ostenta, desde logo, como método teórico, as duas faces da moeda, com vantagens e contrariedades, como a seguir se demonstra:


Vantagens


- Ao determinarem-se objectivos específicos e desafiadores, fomentar-se-á a motivação do funcionário e a melhoria do seu desempenho, servindo aqueles objectivos como base ao processo de avaliação;
- As organizações preocupam-se em grande medida com a obtenção de resultados concretos, não fugindo a esta regra os organismos públicos, pelo que este método, conforme àquela perspectiva, fornece dados que permitem uma avaliação baseada em resultados alcançados;
- Os funcionários têm conhecimento do que deles é esperado, das metas que devem atingir para serem positivamente avaliados, quer isto dizer, têm conhecimento dos meios indispensáveis para uma boa avaliação de desempenho;
- A definição sistemática de objectivos permitirá à organização uma gestão estratégica mais eficaz.

Desvantagens

- A exagerada ênfase atribuída aos resultados poderá reflectir-se no modo como são alcançados, podendo o respectivo processo de avaliação vir a desenvolver repercussões negativas para a organização, tais como o desconhecimento quanto ao processo/meio de alcance dos objectivos definidos. Para que tal não aconteça, não deverão os avaliadores e dirigentes descuidar a sua intervenção ao nível da orientação;
- O método torna a comparação de desempenho entre funcionários de difícil realização, obrigando a comparações relativas aos níveis alcançados e à dificuldade dos mesmos. Assim sendo, a implementação de um tal modelo implicará uma análise das necessidades de formação cuidada de avaliadores, a nível de competências relacionadas com a definição de objectivos e entrevistas de desempenho.

Antes de nos debruçarmos sobre os diplomas que constituem o objecto deste estudo, valerá a pena abrir um parêntesis para referir que os objectivos, definidos no início de cada período anual sujeito a posterior avaliação, serão determinados em coerência sistemática, ou seja, consoante a sua origem, teremos os seguintes níveis em cascata:

 ***Objectivos Estratégicos (superiores instâncias decisoras)***

 **Objectivos Táticos** (*dirigentes intermédios*)

 **Objectivos Operacionais** (*chefias no terreno*)

Os objectivos apontados como metas a atingir não são estáticos, podendo ser sujeitos a uma nova orientação, devido a factores supervenientes à sua fixação inicial. O sistema a implementar pressupõe um acompanhamento permanente, no âmbito de um processo dialógico entre avaliador e avaliado, chefia e funcionário, de forma a potenciar a responsabilização de todos os envolvidos na actividade administrativa e no cumprimento dos objectivos definidos.

O SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), criado pela Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, integra a avaliação de desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração directa do estado e dos institutos públicos, tal como consta no nº 1 do artigo 1º do primeiro diploma em análise.

E, desde logo, se pode constatar a primeira inovação em termos de âmbito de aplicação deste novo sistema, face ao anterior modelo. Assim, e recuando até ao Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de Junho, podemos observar, no seu artigo 1º, nº 1, que a classificação de serviço aí disciplinada se aplicava “apenas” aos funcionários com categoria inferior ou igual a assessor, ou equivalente, dos serviços e organismos públicos, deixando fora do âmbito de aplicação os dirigentes de nível intermédio e superior, bem como os chefes de repartição (nº 2 do mesmo artigo). Já neste diploma, por outro lado, se determinava a aplicabilidade da classificação de serviço ao pessoal contratado além dos quadros, por prazo superior a 6 meses ou sucessivamente prorrogável, ainda que em regime de prestação eventual de serviço (artigo 2º), embora, como é sabido, essa aplicabilidade tenha ficado sempre aquém do que seria desejável.

A Lei nº 10/2004, de 22 de Março, não deixa lugar a dúvidas, determinando a aplicação do novo sistema de avaliação de desempenho a **todos os funcionários e agentes, aos dirigentes de nível intermédio, bem como ainda aos demais trabalhadores** (independentemente do título jurídico da relação de trabalho, desde que o respectivo contrato seja por prazo superior a seis meses) da administração directa do Estado e dos institutos públicos (artigo 2º, nºs 1 e 2).

Uma das pedras basilares neste sistema é o **princípio da responsabilização**, perspectivando-se uma atitude de responsabilização construtiva do indivíduo pelo seu desempenho.

Esta orientação, assente em conceitos introduzidos no léxico administrativista como “responsabilidade partilhada” e “gestão participada”, é notória, nomeadamente, no artigo 6º, onde se consagram direitos, deveres e garantias que obrigam e salvaguardam os intervenientes no processo de avaliação de desempenho.

É assim direito do avaliado e dever do avaliador proceder à análise conjunta dos factores considerados para a avaliação e da auto-avaliação, através da realização de uma entrevista anual, constituindo igualmente dever do avaliado proceder à respectiva auto-

avaliação como garantia de envolvimento activo e responsabilização no processo (nºs 1 e 2 do artigo citado supra).

De realçar ainda, em cumprimento do **princípio da transparência**, a garantia da divulgação aos interessados dos objectivos, fundamentos, conteúdo e sistema de funcionamento e de classificação do processo de avaliação de desempenho (nºs 3 e 4 do mesmo artigo).

A avaliação de desempenho, nos termos do artigo 7º, nº 1, é obrigatoriamente considerada para efeitos de promoção e progressão nas carreiras e categorias, conversão da nomeação provisória em definitiva, e renovação de contratos.

Para estes efeitos, é exigida, no mínimo, a classificação de *Bom*, excepto nos casos em que legalmente seja indispensável a classificação de *Muito Bom*, e, em qualquer das situações, pelo tempo de serviço legalmente estabelecido (nº 2 do mesmo artigo).

É de notar que a renovação da comissão de serviço dos dirigentes de nível intermédio, agora também avaliados, depende do resultado da avaliação de desempenho, bem como ainda do grau de cumprimento dos objectivos fixados (nº 5).

Finalmente, e reside aqui uma inovação crucial no âmbito da chamada gestão por objectivos, a avaliação dos serviços e organismos é fundamento para a redefinição das suas atribuições e organização, afectação de recursos e definição de políticas de recrutamento de pessoal (nº 6).

Nos termos do artigo 8º, nº 1, da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, bem como do artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, o processo de avaliação de desempenho na Administração Pública incide sobre as seguintes componentes: **objectivos, competências comportamentais e atitude pessoal**.

A avaliação dos **objectivos** (artigo 3º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio) visa comprometer os trabalhadores com os objectivos estratégicos da organização e responsabilizar pelos resultados, no âmbito da já atrás referida orientação para a gestão participada e responsabilidade partilhada. Os objectivos deverão ser acordados entre avaliador e avaliado no início do período da avaliação, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do avaliador.

Os objectivos deverão também ser redigidos de forma clara e concretamente definidos de acordo com os principais resultados a obter pelos trabalhadores, tendo em conta a proporcionalidade entre os resultados visados e os meios disponíveis para a sua concretização (nº 3 do artigo 8º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março)

No que concerne as **competências comportamentais**, tem-se em vista avaliar características pessoais relativamente estáveis que diferenciam os níveis de desempenho numa função (al. *b*) do nº 1 do artigo 8º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março).

A avaliação das componentes comportamentais, nos termos previstos pelo artigo 4º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, visa promover o desenvolvimento e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, maximizar o seu desempenho e promover uma cultura de excelência e qualidade.

A avaliação da **atitude pessoal** visa a apreciação geral da forma como a actividade foi desempenhada pelo avaliado, incluindo aspectos como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados (al. *c*) do artigo 4º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e artigo 5º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio).

De notar que esta componente não é tida em conta na avaliação de desempenho dos dirigentes de nível intermédio (nº 2 do artigo 17º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março).

Após análise das componentes de avaliação apresentadas, resulta evidente a subjectividade que caracteriza as duas últimas; de facto, somente na componente **objectivos** poderemos delimitar um critério de avaliação verdadeiramente objectivo, como é o cumprimento de metas de trabalho pré-estabelecidas, que permita a elementos exteriores ao processo a sua compreensão, reconhecimento ou mesmo validação, ao passo que a valoração de características pessoais (necessária e marcadamente subjectiva), nas duas últimas componentes, dependerá muito de indivíduo para indivíduo.

De resto, como se encontra aliás previsto no quadro do artigo 7º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, é visível a diferença de grau de importância atribuída à componente objectivos: no âmbito da avaliação de desempenho de técnicos superiores e técnicos, bem como de técnicos profissionais e administrativos, temos, respectivamente, 60% e 50% no cômputo geral da avaliação, sendo notória a orientação para uma avaliação por objectivos atingidos, encontrando-se na parte inferior do quadro, relativamente a operários e a auxiliares, pessoal vocacionado para tarefas sem grande influência no cumprimento de objectivos, uma ponderação desta componente de, respectivamente, 40% e 20%.

Este sistema de classificação introduz também uma nova escala quantitativa - de 1 a 5 - onde, além das anteriores menções qualitativas já conhecidas, foi acrescentada a menção *Necessita de desenvolvimento*, a atribuir às classificações entre 2 e 2,9 valores.

Assim, e de acordo com o nº 2 do artigo 6º do Decreto Regulamentar referido supra, o resultado global da avaliação de cada uma das componentes do sistema de avaliação de desempenho é expresso na escala de 1 a 5 correspondente às seguintes menções qualitativas:

Excelente – de 4,5 a 5 valores;

Muito Bom – de 4 a 4,4 valores;

Bom – de 3 a 3,9 valores;

Necessita de desenvolvimento – de 2 a 2,9 valores;

Insuficiente – de 1 a 1,9 valores.

Aproveita-se o ensejo para comentar a solução encontrada para a terminologia da menção qualitativa entre 2 e 2,9 valores; de facto, *Necessita de desenvolvimento* não nos parece o caminho mais feliz, porquanto *todas* as restantes menções, porventura com excepção da mais elevada, englobarão tal necessidade tão genérica... pelo que a designação *Suficiente* nos pareceria a mais adequada, mau grado a conotação associada a esta qualificação.

De notar que a admissão de interpolações de classificação inferior, prevista no nº 4 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, é restringida no nº 2 do artigo 8º do decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, admitindo-se assim agora um *único* ano interpolado com avaliação inferior à legalmente requerida, desde que não seja o da última menção atribuída.

O cumprimento de objectivos deve *idealmente* estar associado a um sistema de recompensas pessoais. Assim, e ainda no campo da caracterização das menções qualificativas apresentadas, eis-nos chegados a um dos pontos mais controversos do presente sistema de avaliação: **a diferenciação e reconhecimento do mérito e da excelência.**

A aplicação do SIADAP, nos termos do nº 1 do artigo 15º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, implica a diferenciação de desempenhos numa perspectiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas *percentagens máximas* para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo. Nesse sentido, o nº 1 do artigo 9º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, fixa, para as classificações de *Muito Bom* e *Excelente*, respectivamente, as percentagens máximas de 20% e 5%, a aplicar de modo equitativo aos diferentes grupos profissionais, os quais poderão ser agregados para esse efeito nos serviços ou organismos em que o número de avaliados por cada um dos grupos seja inferior a 20 (nº 2 do mesmo artigo).

Cabe aqui abrir um parêntesis para lembrar que o recurso às chamadas “quotas” para diferenciação do mérito pelo desempenho está longe de ser uma inovação, uma vez que já no nº 3 do artigo 42º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, se podia ler que a aplicação do disposto no nº 6 do artigo 15º do mesmo diploma ficaria dependente da revisão do sistema de classificação de serviço, o qual deveria prever a fixação de quotas para a menção ou notas máximas a atribuir.

E o que dispunha afinal o tal nº 6 do artigo 15º? Dispunha efectivamente que a atribuição de uma classificação de serviço graduada em *Muito Bom* ou equivalente durante 2 anos consecutivos reduziria de um ano os períodos legalmente exigidos para promoção, excepto nas situações em que aquela menção fosse exigida por período superior, ou quando se tratasse de progressão nas carreiras horizontais. E, como se viu atrás, a aplicação deste preceito ficou adiada *sine die* até que surgisse a revisão do sistema de classificação de serviço... quase duas décadas depois.

Assim, e na linha do atrás exposto, dispõe o nº 4 do artigo 15º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, que a atribuição de *Muito Bom* na avaliação de desempenho, durante dois anos consecutivos, reduz de um ano os períodos legalmente exigidos para promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais.

Este diploma vai um pouco mais longe, reconhecendo, para além do mérito, a excelência no desempenho.

Mas antes convirá porém lembrar que a Administração Pública não era (porventura, não o será ainda) contemplada com uma política motivadora de incentivos ao desempenho. O Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, não admite incentivos remuneratórios ao desempenho em matéria de emprego público (artigo 15º, nº 2), permitindo tão-só, e de uma forma espartilhada, a atribuição de menções de mérito excepcional em situações de relevante desempenho de funções, traduzidas, alternativamente, em redução do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão, ou promoção na respectiva carreira independentemente de concurso. Efectivamente, a tramitação prevista no artigo 30.º (ora revogado pela Lei nº 10/2004, de 22 de Março) do diploma citado, desde a tomada da iniciativa pelo dirigente máximo do serviço, passando por um júri *ad hoc* constituído pelos dirigentes máximos do respectivo ministério, até à apresentação da proposta ao membro do Governo, era caracterizada por um percurso sinuoso e estrangulador do processo de atribuição de tais menções.

Pese embora a tendência generalizada, não fugindo o SIADAP a esta orientação, em apontar no sentido de não permitir aos organismos públicos a utilização de incentivos remuneratórios como forma de potenciar o desempenho, exemplos há que contrariam esta vertente, tais como as agências executivas no Reino Unido, livres para elaborar o seu próprio sistema de remuneração baseada no desempenho, após terem-lhes sido atribuídas as competências para a respectiva gestão salarial. No universo destas agências executivas,

podemos destacar o exemplo do *Central Office of Information*, onde os respectivos funcionários podem beneficiar de um bónus remuneratório anual, caso este organismo atinja os objectivos propostos de incremento tanto financeiro como de desempenho.

Nos termos então do nº 2 do artigo 15º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, o reconhecimento da excelência confere direito a benefícios no desenvolvimento da carreira ou outras formas de reconhecimento de mérito associadas ao desenvolvimento profissional. A concretização deste preceito, encontra-se no nº 3 do mesmo artigo, recuperando o efeito preconizado pelo atrás referido (e hoje revogado) artigo 30º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho: a atribuição de *Excelente* na avaliação de desempenho traduz-se no reconhecimento do mérito excepcional do trabalhador, sendo-lhe concedido o direito à redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais, ou à promoção na respectiva carreira independentemente de concurso, caso esteja a decorrer o último ano do período de tempo necessário à promoção.

Assiste-se assim à evolução de um sistema de diferenciação da excelência pelo desempenho sinuoso e sem grandes esperanças de concretização, dada a sua intrincada tramitação, para um enquadramento visando uma maior abrangência do incentivo ao desempenho, para tal “bastando” a atribuição da menção *Excelente* na classificação do trabalhador, sem prejuízo, é claro, da observância da regra relativa à percentagem máxima estabelecida para esta específica classificação (5%).

Convém contudo não esquecer que, face ao notório envelhecimento da população trabalhadora da Administração Pública, bem como a uma conseqüente e algo generalizada ocupação de lugares de topo de carreira, não será sem alguma dose de preocupação que se atestar a real eficácia do incentivo previsto – benefício no desenvolvimento da carreira – para o reconhecimento da excelência.

Cabrá ainda introduzir outra consideração relativamente à imposição de quotas para atribuição das classificações mais elevadas. Assim, a aplicação deste sistema poderá eventualmente levar à classificação inadequadamente inferior de um desempenho excepcional, caso se tenha verificado o preenchimento da percentagem máxima permitida, pelo que, no sentido de se evitarem situações de potencial injustiça, se afigura como absolutamente indispensável um exercício criterioso de bom senso, especialmente na diferenciação e reconhecimento do mérito e da excelência.

Restará referir, relativamente a este assunto, que a avaliação de desempenho dos dirigentes de nível intermédio não se encontra sujeita a percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas (nº 2 do artigo 17º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março), embora se garanta a harmonização das avaliações, da qual se falará mais adiante, aquando da caracterização processual.

Cuidemos agora com maior detalhe dos intervenientes no processo de avaliação de desempenho, no âmbito de cada organismo.

Nos termos do nº 1 do artigo 9º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, são intervenientes no referido processo o **avaliado**, o **avaliador** e o **dirigente máximo** do serviço, devendo ser prevista uma instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações. Este último interveniente é especificado na al. *b*) do artigo 11º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio: trata-se do **conselho de coordenação da avaliação**.

A avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou do funcionário que possua responsabilidades de coordenação sobre o avaliado, cabendo ao avaliador (nº 1 do artigo 12º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio):

- a) Definir objectivos dos seus colaboradores directos de acordo com os objectivos fixados para o organismo e para a respectiva unidade orgânica;
- b) Avaliar anualmente os seus colaboradores directos, cumprindo o calendário de avaliação;
- c) Assegurar a correcta aplicação dos princípios integrantes da avaliação;
- d) Ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respectivas necessidades de desenvolvimento.

Só podem ser avaliadores os superiores hierárquicos imediatos ou os funcionários com responsabilidades de coordenação sobre os avaliados que, no decurso do ano a que se refere a avaliação, reúnam o mínimo de seis meses de contacto funcional com o avaliado (nº 2 do mesmo artigo).

Nos casos ainda em que não estejam reunidas as condições previstas no número anterior é avaliador o superior hierárquico de nível seguinte ou, na ausência deste, o conselho coordenador da avaliação (nº 3). Ora trata-se aqui de uma inovação de apreciável relevo, já que um órgão de *consulta* é chamado, no limite, a exercer o papel de avaliador no processo.

O conselho de coordenação da avaliação constitui, de resto, mais uma novidade no sistema apresentado. Funcionando junto do dirigente máximo de cada serviço ou organismo, compete-lhe, de acordo com o nº 1 do artigo 13º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio:

- a) Estabelecer directrizes para uma aplicação objectiva e harmónica do sistema de avaliação de desempenho;
- b) Garantir a selectividade do sistema de avaliação, cabendo-lhe validar as avaliações finais iguais ou superiores a *Muito Bom*;
- c) Emitir parecer sobre as reclamações dos avaliados;
- d) Proceder à avaliação de desempenho nos casos de ausência de superior hierárquico;
- e) Propor a adopção de sistemas específicos de avaliação nos termos previstos na Lei nº 10/2004, de 22 de Março.

Em regra, o conselho de coordenação da avaliação é presidido pelo dirigente máximo do organismo e integra todos os dirigentes de nível superior e os dirigentes de nível intermédio de 1º grau, bem como outros dirigentes dependentes directamente do dirigente máximo do organismo (nº 2 do artigo referenciado supra).

Participará ainda nas reuniões do conselho coordenador da avaliação, em qualquer circunstância, o dirigente máximo do departamento responsável pela organização e recursos humanos, quando se trate de serviço partilhado, ou representante por ele indicado (nº 4).

Vale a pena abrir mais um parêntesis para observar as diferenças entre o conselho coordenador da avaliação e o seu antecessor, a comissão paritária. Também esta se configurava como órgão consultivo do dirigente com competência para homologar as classificações de serviço. Contudo, apenas nesta parca designação se assemelham.

De facto, a comissão paritária, nos termos do artigo 25º do Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de Junho, apresentava uma composição deveras democratizada, senão vejamos: os vogais representantes da Administração (2 efectivos e 2 suplentes) eram designados pelo dirigente com competência para homologar, sendo os representantes do pessoal notado, em igualdade numérica com os representantes da Administração, eleitos por escrutínio secreto, por todos os funcionários e agentes notados da unidade orgânica.

Tendo em conta a composição do ora conselho coordenador da avaliação, será pertinente questionar a sua coerência face aos princípios orientadores de responsabilidade partilhada e gestão participada...

Uma outra diferenciação, porventura a mais relevante, prende-se com o conteúdo funcional atribuído a estes órgãos.

Assim, a comissão paritária era incumbida de proferir parecer *não vinculativo* sobre as reclamações apresentadas pelos notados, desde que por estes tal fosse requerido (nº 1 do artigo 33º e nº 3 do artigo 35º, ambos do Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de Junho).

Atentas as diversas competências já assinaladas que assistem ao conselho coordenador da avaliação, destaca-se a harmonização das avaliações, a validação das classificações iguais ou superiores a *Muito Bom*, a emissão de parecer *vinculativo* (pelo menos, a regulamentação – e atenta a composição do conselho – parece apontar para a vinculação ao sentido do parecer) sobre as reclamações dos avaliados, mas desta feita sem necessidade do respectivo requerimento pelo notado, e, em casos limite, a própria avaliação de desempenho.

Ao dirigente máximo do serviço, para efeitos de aplicação do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, o titular do cargo de direcção superior de 1º grau ou outro dirigente responsável pelo serviço ou organismo directamente dependente do membro do Governo, compete-lhe, nos termos do nº 2 do artigo 14º do mesmo diploma:

- a) Garantir a adequação do sistema de avaliação de desempenho às realidades específicas do serviço ou organismo;
- b) Coordenar e controlar o processo de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos na lei;
- c) Homologar as avaliações anuais;
- d) Decidir das reclamações dos avaliados, após parecer do conselho de coordenação da avaliação;
- e) Assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação de desempenho.

De referir ainda que na situação em que o dirigente máximo não homologue as classificações atribuídas, deverá ele próprio, mediante despacho fundamentado, estabelecer a classificação a atribuir, uma determinação já presente no anterior sistema, mas reforçada agora no SIADAP (nº 3 do artigo referido supra).

Atentemos agora no **processo** de avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho é de carácter anual, processando-se, em regra, nos meses de Janeiro a Março (artigo 20º).

O processo da avaliação de desempenho mantém o seu carácter confidencial, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser arquivados no respectivo processo individual, ficando todos os intervenientes obrigados ao dever de sigilo sobre a matéria, com excepção do avaliado (e reside aqui uma diferença importante quanto à confidencialidade do processo, dado que anteriormente também aquele a tal se encontrava

sujeito), sem prejuízo da divulgação no organismo do resultado estatístico global da avaliação (nº 1 do artigo 20º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e nº 3 do artigo 21º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio).

Nos termos do artigo 13º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, bem como do artigo 22º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, o processo de avaliação dos recursos humanos compreende as seguintes fases:

- a) Auto-avaliação;
- b) Avaliação prévia;
- c) Harmonização das avaliações de desempenho;
- d) Entrevista com o avaliado;
- e) Homologação;
- f) Reclamação para o dirigente máximo do serviço;
- g) Recurso hierárquico.

A **auto-avaliação**, uma componente não vinculativa com carácter preparatório da entrevista de avaliação, tem como objectivo envolver o avaliado no processo e fomentar o relacionamento com o superior hierárquico de modo a identificar oportunidades de desenvolvimento profissional, concretizando-se, a partir de 5 de Janeiro, no preenchimento de uma ficha a ser presente ao avaliador no momento da entrevista (artigo 23º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio).

A **avaliação prévia** consiste no preenchimento das fichas de avaliação pelo avaliador, a realizar entre 5 e 20 de Janeiro, com vista à sua apresentação na reunião de harmonização das avaliações (artigo 24º do mesmo diploma).

A **harmonização das avaliações** é levada a cabo em reuniões do conselho coordenador da avaliação, entre 21 e 31 de Janeiro, validando também as propostas de avaliação final correspondentes às percentagens máximas de mérito e excelência, implicando esta validação uma declaração formal do cumprimento das referidas percentagens, a assinar por todos os membros do conselho (artigo 25º).

As **entrevistas individuais de avaliação** realizam-se durante o mês de Fevereiro, tendo como objectivos analisar a auto-avaliação previamente efectuada pelo avaliado, dar conhecimento da avaliação feita pelo avaliador, através do preenchimento das fichas, e estabelecer os objectivos a prosseguir pelo avaliado nesse ano (artigo 26º).

Parece-nos que esta fase procedimental se encontra dividida em duas vertentes de compatibilidade duvidosa: por um lado, é analisada a auto-avaliação e dado conhecimento da avaliação prévia pelas fichas preenchidas pelo avaliador, estabelecendo-se uma configuração em que o avaliado se encontra nitidamente subordinado ao avaliador; por outro lado, temos que, no decurso da mesma entrevista, ambos se encontrarão, como já antes se referiu, em situação de *responsabilidade partilhada*, de modo a *acordar* os objectivos a prosseguir nesse ano, sem prejuízo, é claro, e como antes se viu, da prevalência da posição do avaliador, em caso de discordância.

A predisposição do trabalhador avaliado será, a nosso ver, necessariamente diferente, consoante a vertente abordada, podendo revelar-se algo contraproducente a sua junção na mesma entrevista, pelo que exigir-se-á ao avaliador uma gestão prudente das diversas questões a tratar.

A **homologação** da avaliação de desempenho, em regra, deve realizar-se até 15 de Março (artigo 27º).

Após tomar conhecimento da homologação da sua classificação, o avaliado poderá apresentar **reclamação** por escrito, no prazo de cinco dias úteis, para o dirigente máximo do serviço. A decisão sobre a reclamação será proferida no prazo máximo de 15 dias úteis, dependendo de parecer prévio do conselho de coordenação da avaliação (artigo 28º).

Da decisão final sobre a reclamação cabe **recurso hierárquico** para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de cinco dias úteis contado do seu conhecimento, devendo a decisão ser proferida no prazo de 10 dias úteis, contados da data de interposição do recurso (artigo 29º).

O processo de avaliação, nos termos do nº 3 do artigo 29º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, deverá encerrar-se a 30 de Abril.

Contudo, nota-se alguma incoerência relativamente a outros preceitos constantes no mesmo diploma, já que, no artigo 20º, podemos ler que o processo de avaliação é suposto ter lugar nos meses de Janeiro a Março, o que desde logo faz pensar que se estará aqui a *excluir* as fases processuais da reclamação e do recurso hierárquico, uma vez que o mês de Março é a altura prevista para a homologação dos resultados da avaliação pelo dirigente máximo do serviço. No entanto, as fases “excluídas” pela baliza temporal do artigo 20º constituem naturalmente parte do processo de avaliação, como aliás se atesta pelo disposto no artigo 22º.

Ocupemo-nos agora de um *feedback* específico que o SIADAP providencia aos seus gestores: dados relativos às necessidades de formação.

O sistema de avaliação de desempenho deverá assim permitir a identificação das necessidades de formação e desenvolvimento dos trabalhadores, concretizada num máximo de três tipos de acções de formação, a considerar no plano de formação anual de cada organismo (artigo 16º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e artigo 30º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio).

Não se deve enjeitar a oportunidade para identificar, desde logo, a seguinte necessidade de formação: o desconhecimento, tanto de avaliadores como de avaliados, face ao processo avaliativo, é notório no que diz respeito às suas especificidades, objectivos e responsabilidades.

Este desconhecimento não deve, contudo, ser imputado aos intervenientes directos no processo (avaliador e avaliado), uma vez que, na generalidade dos programas de formação actualmente disponíveis, praticamente não se verifica a existência de cursos nesta área. Urge portanto mobilizar uma intervenção planeada de formação dos avaliadores, cuja orientação deverá ser, por um lado, suprir lacunas de conhecimento, e por outro, trabalhar as atitudes dos avaliadores relativamente à tarefa em mãos. Os avaliadores deverão obter as características e aptidões necessárias para desempenhar satisfatoriamente a sua missão, e é crucial a orientação dessas capacidades no sentido de retirar maior proveito, através de um programa de formação específica.

O programa de formação terá, contudo, de ser ainda mais abrangente, pois tão importante é saber avaliar, como saber *ser* avaliado. Embora com uma orientação diferente, um conhecimento aprofundado do sistema pelos funcionários a avaliar poderá facilitar a sua colaboração com os avaliadores, consciencializá-los quanto aos objectivos a atingir, e substituir a sensação de ameaça por um sentido de responsabilidade.

No fim de contas, há que ter em consideração que qualquer avaliado hoje poderá vir a ser um avaliador amanhã, ou ainda que todo o avaliador é, igualmente, por sua vez, avaliado.

Como se referiu na caracterização inicial do sistema de avaliação de desempenho, a **avaliação dos dirigentes de nível intermédio** é uma inovação de relevo que importa agora analisar com maior detalhe.

A avaliação dos dirigentes, nos termos do artigo 17º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, tem como objectivo reforçar a capacidade de liderança e as competências de gestão. O respectivo processo apresenta especificidades próprias, como sejam a não integração da atitude pessoal nas componentes de avaliação, bem como a não sujeição a percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas, pese embora se proceda à harmonização das avaliações.

Assim, e de acordo com o artigo 32º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio, a ponderação dos objectivos ascende a uns compreensíveis 75%, em reforço da responsabilidade partilhada pelo cumprimento dos objectivos do organismo, dedicando-se a restante percentagem da ponderação às competências.

A garantia de diferenciação dos desempenhos avaliados é da responsabilidade do dirigente máximo do organismo, a quem cabe assegurar a harmonização das avaliações.

A competência para avaliar cabe ao superior hierárquico imediato, carecendo sempre de homologação conjunta dos respectivos dirigentes de nível superior, excepto quando um deles tenha sido avaliador (artigo 33º, nº 1).

A actuação do conselho coordenador da avaliação está aqui restrita à situação em que é apresentada reclamação pelo avaliado, sendo a respectiva apreciação realizada em conselho restrito, composto apenas pelos dirigentes de nível superior do organismo e pelo dirigente máximo do departamento responsável pela organização e recursos humanos, quando se trate de serviço partilhado (artigo 33º, nºs 2 e 3).

A avaliação inicia-se no 2º ano da comissão de serviço (artigo 34º), sendo o primeiro ano dedicado à indispensável adaptação tanto ao cargo, como às correspondentes funções a exercer.

De notar que a renovação da comissão de serviço depende da classificação mínima de *Bom* no seu último ano (artigo 35º, nº 1), pelo que os elevados padrões de exigência que caracterizam o SIADAP aparentam sofrer aqui um estranho revés.

Finalmente, os resultados da avaliação de desempenho contam naturalmente para a evolução na carreira de origem, de acordo com as regras e os critérios de promoção e progressão aplicáveis (artigo 35º, nº 2).

Poder-se-á questionar o seguinte: os dirigentes de nível intermédio têm o seu desempenho avaliado, e os dirigentes de nível superior? Afinal de contas, sendo estes a quem cabe definir os objectivos estratégicos, condicionadores de toda a actuação do organismo, não deverá o seu desempenho ser também ele sujeito a avaliação?

Esta questão, avançada anteriormente em colóquios e seminários versando este assunto, terá a sua resposta, pelo menos assim nos parece, na inédita **avaliação dos serviços e organismos**, disciplinada no artigo 18º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março.

Assim, não se poderá dissociar o desempenho de um determinado organismo ou serviço da actuação do dirigente de nível superior que por ele seja responsável, pelo que, ao avaliarem-se serviços ou organismos, estar-se-á inevitavelmente também a avaliar, embora indirectamente, o efectivo desempenho dos seus dirigentes de topo. Por maioria de razão, não seria também razoável exigir aqui componentes avaliativas de índole pessoal, sendo antes indispensável lançar mão de critérios que permitam aferir o cumprimento das metas e objectivos definidos pelo dirigente máximo para o respectivo serviço ou organismo.

Nos termos da lei, a avaliação dos serviços e organismos pressupõe a informação sobre recursos humanos e materiais afectos a cada unidade orgânica que o integra, bem como a apresentação de resultados, efectuando-se através de **auto-avaliação, serviços de controlo e auditoria**, e do recurso a **entidades externas**.

A avaliação deverá incluir a apreciação por parte dos beneficiários da quantidade e qualidade dos serviços prestados, com especial relevo quando se trate de unidades prestadoras de serviços externos.

A aplicação do SIADAP será objecto de **gestão e acompanhamento**, através dos seguintes meios:

Monitorização e controlo - no final do período de avaliação, cada organismo deverá apresentar ao membro do Governo da tutela o relatório anual estatístico dos resultados da avaliação de desempenho, evidenciando aí o cumprimento das regras estabelecidas na regulamentação do sistema (nº 1 do artigo 36º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio);

Base de dados - será criada para este efeito uma base de dados junto da Direcção-Geral da Administração Pública, que elaborará anualmente, no decurso do 3º trimestre, um relatório global sobre a aplicação do sistema, servindo aquele de suporte à definição da política de emprego público, bem como de um sistema de gestão e desenvolvimento de recursos humanos apto a responder à evolução das necessidades da Administração Pública (nº 1 do artigo 19º da Lei nº 10/2004, de 22 de Março, e artigo 37º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio);

Auditorias - caberá à Inspeção-Geral da Administração Pública conduzir auditorias regulares à aplicação do SIADAP, sem prejuízo de ser superiormente determinada a realização de auditorias nos casos em que se revelem desvios dos objectivos estabelecidos, em especial à selectividade do sistema de avaliação de desempenho (artigo 38º do mesmo diploma).

Quanto à aplicação inicial do SIADAP, restará ainda referir que os objectivos a atingir no 2º semestre de 2004 serão avaliados em 2005, sendo o resultado dessa avaliação considerado para o ano completo de 2004 (artigo 41º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio).

Em jeito de conclusão, e pese embora algumas dúvidas suscitadas pela análise do SIADAP, não se pode deixar de louvar a atitude corajosa de mudança subjacente à sua elaboração, combinando um sentido inovador com a recuperação de antigas intenções.

Por fim, importará alcançar, com o sistema ora apresentado e as soluções introduzidas que permitirão o seu acompanhamento e controlo, uma implementação equilibrada, que acautele e reforce tanto os direitos e deveres dos funcionários, como os princípios orientadores da actividade administrativa, promovendo assim uma atitude de responsabilização construtiva do indivíduo pelo seu desempenho, como parte de um todo organizacional que se deseja eficiente e produtivo na prossecução do interesse público.