

QUO VADIS, SIADAP?

RUI PEDRO FERREIRA VAZ

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

1. Gestão por Objectivos e SIADAP

A Gestão por Objectivos, metodologia gestionária norteada pelo estabelecimento concertado de metas de trabalho, tendo em conta os recursos disponíveis e o período de tempo previsto para a sua realização, foi primeiramente proposta por Peter Drucker, e assenta, basicamente, na adopção de um sistema de gestão radicado num conjunto de indicadores, tendo como prioridade o cumprimento de metas pré-definidas.

Pesem embora as diversas definições apresentadas na literatura especializada, a gestão por objectivos poderá ser descrita como um processo participado, por meio do qual, trabalhadores e gestores de uma organização, identificam em conjunto objectivos colectivos e individuais, definem áreas vitais de actuação e resultados a alcançar, usando medidas como guias de orientação para as diversas unidades orgânicas, estabelecendo as contribuições para cada um dos membros envolvidos.

Concretizando então a moldura conceptual definida pela teoria elaborada pelos pensadores, temos, desde logo, através da instituição e implementação, em 2004 (Lei nº 10/2004, de 22 de Março), do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP), um dos principais sinais que evidenciam a receptividade dos reformadores da máquina administrativa do Estado às ideias de Drucker.

Como projecto, o SIADAP cedo suscitou algumas dúvidas, afigurando-se como um sistema que pretendia combinar um sentido inovador com a recuperação de antigas intenções (de lembrar que o recurso às chamadas “quotas” para a diferenciação de desempenhos se encontrava já previsto no Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, embora a sua concretização apenas tenha ocorrido vinte anos depois da entrada em vigor daquele diploma). Importava alcançar, com as soluções introduzidas, que permitissem o seu acompanhamento e controlo, uma implementação equilibrada, que acautelasse e reforçasse tanto os direitos e deveres dos funcionários, como os princípios orientadores da actividade administrativa.

Muitas foram as dificuldades sentidas pelos serviços e responsáveis envolvidos no processo de avaliação de desempenho, a braços com a tarefa de adaptar para o contexto da Administração Pública procedimentos e instrumentos oriundos da gestão empresarial, pensados originalmente para processos produtivos quantificáveis, não propriamente para a prestação de serviços que caracteriza a actividade administrativa, desde, designadamente:

- O cumprimento dos prazos de fixação dos objectivos ou mesmo a sua identificação e caracterização métrica, não se podendo esquecer que muitos foram os serviços que não procederam à sua fixação ou sequer à aplicação do próprio sistema;
- A incompreensão face à dicotomia objectivos partilhados / objectivos individuais, tendo surgido alguma renitência em assumir uma responsabilidade partilhada com os demais colegas de serviço e prestar contas também a título colectivo;

- A resistência que se sentiu por parte dos trabalhadores face à ausência de formação específica e desconhecimento regulamentar;
- A complexa negociação de objectivos entre avaliadores e avaliados, sem que ambos detivessem as competências necessárias ao planeamento e estabelecimento de metas de trabalho;
- A contabilização das tarefas desenvolvidas por cada trabalhador, na maior parte dos casos, sem recurso a indicadores fiáveis que medissem e monitorizassem os processos de prestação de serviços;
- Ou ainda a valoração das componentes subjectivas pelos avaliadores, sujeita ao padrão pessoal do avaliador.

Contudo, o verdadeiro ponto de discórdia foi, como se sabe, a questão das percentagens máximas (as famigeradas “quotas”) para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo, com acusações, por parte dos sindicatos, de eventuais discriminações, sustentando-se que se retiraria assim o direito a todos os trabalhadores de disputarem as classificações máximas.

Claramente, os serviços da Administração Pública não se encontravam preparados para estabelecer objectivos, o que resultou na avaliação, no primeiro ano de vigência do sistema (2004), de apenas 5% dos cerca de 740 mil funcionários públicos. No ano seguinte, a percentagem foi ligeiramente superior, mas, mesmo no ano de 2006, e segundo dados disponibilizados pelo Ministério das Finanças, apenas terão sido avaliados entre 60 a 65% dos trabalhadores do Estado.

2. O “novo” SIADAP

Em resposta a uma conjuntura desfavorável na aplicação do sistema, o actual executivo levou a cabo a criação e implementação de um novo regime de avaliação do desempenho na Administração Pública. A Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estabeleceu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública, visando contribuir para a sua melhoria do desempenho e qualidade de serviço, bem como para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e ainda para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências.

O “novo” SIADAP integra três subsistemas que correspondem aos níveis de desempenho de uma organização:

1. Gestão e avaliação do desempenho organizacional [Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1)];
2. Gestão e avaliação do desempenho estratégico (dirigentes superiores) e de gestão (dirigentes intermédios) [Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2)];
3. Gestão e avaliação do desempenho operacional [Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3)].

Os subsistemas funcionam de forma integrada, assegurando o alinhamento entre os objectivos previstos no âmbito do sistema de planeamento do ministério, os objectivos do ciclo de gestão do serviço, os objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e os objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores, garantindo-se assim a interligação e interdependência nos diferentes níveis de decisão, bem como um funcionamento concertado e harmonioso do sistema (Art. 9º).

3. O SIADAP 1

3.1. Parâmetros de Avaliação

A avaliação de desempenho dos serviços é realizada com base em três parâmetros (Art. 11º, nº 1):

- a) “Objectivos de eficácia”, entendida como medida de cumprimento dos objectivos e obtenção ou superação dos resultados esperados;
- b) “Objectivos de eficiência”, enquanto relação entre bens produzidos, serviços prestados e recursos utilizados;
- c) “Objectivos de qualidade”, traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens e serviços que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades dos utilizadores.

Os objectivos são propostos pelo serviço ao membro do Governo de que dependa ou sob cuja superintendência se encontre e são por este aprovados (Art. 11º, nº 2). É ainda da responsabilidade de cada serviço a definição dos indicadores de medida do desempenho e respectivas fontes de verificação [nº 4, al. a)].

Os objectivos anuais devem ser hierarquizados e integram, com os respectivos indicadores de desempenho e fontes de verificação, o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) sobre o qual assenta a avaliação de desempenho de cada serviço (na modalidade de auto-avaliação). O QUAR deve ainda evidenciar a missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, o grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objectivos, os meios disponíveis, a identificação dos desvios verificados e as respectivas causas e ainda a avaliação final do desempenho do serviço (Art. 10º, nº 1). O QUAR é permanentemente avaliado e actualizado, em articulação com o serviço competente em matéria de planeamento, estratégia e avaliação de cada ministério (serviço ministerial de permeio), devendo ser publicitado na página do respectivo serviço (Art. 10º).

Em cada ciclo anual de avaliação existem três níveis de graduação possíveis para a aferição do cumprimento dos objectivos fixados:

- a) Superou o Objectivo;
- b) Atingiu o Objectivo;
- c) Não atingiu o Objectivo.

Para a determinação da avaliação final, cabe ao próprio serviço definir os mecanismos de operacionalização que sustentam os níveis de graduação, podendo ser estabelecidas ponderações diversas a cada parâmetro e objectivo, de acordo com a natureza dos serviços [Art. 11º, nº 4, al. b)].

O teor da disposição abre espaço à diferenciação destes mecanismos para cada serviço, uma vez que não se prevê um modelo específico para a fórmula de cálculo de avaliação dos serviços. Contudo, há lugar à orientação pelo serviço ministerial com atribuições em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, que tem a competência de apoiar a identificação dos mecanismos de operacionalização e dos indicadores de desempenho (disponibilizando guiões de orientação e

instrumentos de divulgação de boas práticas), bem como a sua validação [Art. 13º, al. a) e c)].

De referir ainda que o acompanhamento dos QUAR pelos serviços ministeriais de permeio comporta práticas de *benchmarking*, na medida em que se promove a criação de indicadores de resultado e de impacte ao nível dos programas e projectos desenvolvidos por um ou mais serviços de modo a viabilizar comparações nacionais e internacionais [Art. 13º, al. e)], observando-se ainda a mesma técnica de identificação de boas práticas de gestão (entendidas como bons resultados de desempenho) através, nomeadamente, da comparação avaliativa – e hierarquização – de unidades homogéneas dentro de um organismo ou serviço (Art. 16º) ou da informação contida na auto-avaliação relativamente à comparação com o desempenho de serviços idênticos (nacionais e internacionais) que possam constituir padrão de comparação [Art. 15º, nº 2, al. e)].

3.2. Modalidades de Avaliação

São duas as modalidades de avaliação dos serviços (Art. 14º, nº 1):

- a) Auto-avaliação: com carácter obrigatório, é realizada anualmente em articulação com o ciclo de gestão, devendo evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR, particularmente face aos objectivos anualmente fixados (Art. 15º, nº 1);
- b) Hetero-avaliação: visa obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios evidenciados na auto-avaliação ou de outra forma detectados e apresentar propostas para a melhoria dos processos e resultados futuros (Art. 20º, nº 1).

3.2.1. Auto-avaliação

Esta modalidade de avaliação integra o relatório de actividades anual e deve ser acompanhada de informação relativa, entre outras, a: apreciação, por parte dos utilizadores, da quantidade e qualidade dos serviços prestados; avaliação do sistema de controlo interno; causas de incumprimento de acções ou projectos não executados ou com resultados insuficientes; medidas a tomar para um reforço positivo do desempenho do serviço, etc. (Art. 15º, nº 2).

A expressão qualitativa da avaliação final do desempenho nesta modalidade é traduzida pelas menções de “*Desempenho bom*”, quando o serviço atingiu todos os objectivos superando alguns deles, de “*Desempenho suficiente*” quando se atingiu os objectivos mais relevantes e, finalmente, de “*Desempenho insuficiente*” quando o serviço não logrou atingir os objectivos mais relevantes (Art. 18º, nº 1).

Em cada ministério pode ainda ser atribuída aos serviços com avaliação de “*Desempenho bom*” uma distinção de mérito reconhecendo “*Desempenho excelente*”, a qual significa a superação global dos objectivos. Esta atribuição pode ser feita, no máximo, a 20% dos serviços de cada ministério (cabendo ao respectivo ministro a selecção dos serviços a distinguir), justificada, designadamente, pela evolução positiva e significativa dos resultados obtidos pelo serviço em comparação com anos anteriores ou pela excelência de resultados obtidos demonstrada por comparação com padrões nacionais ou internacionais (Art. 18º, nº 2 e Art. 19º).

A menção é proposta pelo dirigente máximo do serviço como resultado da auto-avaliação e, após o parecer do serviço com atribuições de planeamento,

estratégia e avaliação (que procede à análise crítica da auto-avaliação, nos termos do Art. 17º), é homologada ou alterada pelo respectivo membro do Governo (Art. 18º).

De notar aqui alguns pontos que merecem alguma reflexão: por um lado, a caracterização das menções qualitativas é, no mínimo, insuficiente e pouco objectiva, senão vejamos: prevê-se a superação de *alguns* objectivos para a menção de “*Desempenho bom*”, sem que contudo se estabeleçam quais os critérios que presidem à sua identificação; o mesmo se passa na menção de “*Desempenho relevante*” ao exigir-se o cumprimento dos objectivos *mais relevantes*, mas sem que, mais uma vez, se possa objectivamente chegar à conclusão de quais são... Ou ainda mesmo na *superação global* dos objectivos definida para o reconhecimento de um “*Desempenho excelente*”.

Por outro lado, a análise crítica da auto-avaliação, efectuada pelo serviço ministerial de permeio, não dá lugar ao contraditório pelo serviço visado, sendo encaminhada de imediato para o membro do Governo, o que, a nosso ver, contraria as regras mais basilares do procedimento administrativo instituído no nosso país...

Acresce referir que aos serviços de permeio compete a tarefa de identificar os serviços elegíveis para a atribuição das distinções de mérito [Art. 17º, nº 3, al. a)], sendo recomendável a definição de regras técnicas sem margem para interpretações subjectivas.

3.2.2. Hetero-avaliação

A modalidade de hetero-avaliação é da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), podendo ser realizada por operadores internos, designadamente inspecções-gerais, ou externos, nomeadamente associações de consumidores ou outros utilizadores externos, desde que garantida a independência funcional face às entidades a avaliar (Art. 20º, nº 2).

É criada uma secção especializada do Conselho Coordenador do SCI com a função de dinamizar e coordenar as hetero-avaliações, competindo-lhe propor ao Governo a política de hetero-avaliações, definir os termos de referência das avaliações e validar a qualidade do trabalho realizado pelos diversos operadores (Art. 21º).

Os serviços avaliados tomam conhecimento do projecto de relatório da hetero-avaliação elaborado pelo Conselho Coordenador do SCI para que se possam pronunciar, cabendo ao mesmo Conselho (num prazo não superior a 30 dias após pronúncia do serviço avaliado) emitir parecer sobre a qualidade dos relatórios de hetero-avaliação e efectuar as recomendações que entender pertinentes, salientando os pontos positivos e os susceptíveis de melhoria. Este parecer é de seguida enviado aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública, bem como ao ministro sob cuja direcção ou superintendência se encontre o serviço avaliado (Art. 24º).

De sublinhar que na hetero-avaliação não há lugar a menções qualitativas (Art. 20º, nº 4).

3.3. Resultados e Efeitos da Avaliação

Cada serviço procede à divulgação, na sua página electrónica, da auto-avaliação com indicação dos respectivos parâmetros, bem como do parecer de análise crítica elaborado pelos serviços ministeriais de permeio, no caso de

discordância com a auto-avaliação. Procede ainda cada ministério à divulgação dos serviços aos quais foi atribuída distinção de mérito, especificando os principais fundamentos que sustentaram a mesma atribuição (Art. 25º).

A atribuição da menção “*Desempenho insuficiente*” no processo de auto-avaliação é considerada pelo membro do Governo responsável, para efeitos de aplicação de um conjunto de medidas que podem incluir a celebração de nova carta de missão, na qual expressamente seja consagrado o plano de recuperação ou correcção dos desvios detectados. Os mesmos efeitos verificam-se também em caso de hetero-avaliação (Art. 26º, nº 2 e 3). A atribuição consecutiva de menções de “*Desempenho Insuficiente*” ou a não superação de desvios evidenciados e analisados em sede de hetero-avaliação podem fundamentar decisões relativas à pertinência da existência do serviço, da sua missão, atribuições, organização e actividades, sem prejuízo do apuramento de eventuais responsabilidades (Art. 26º, nº 4).

Já a atribuição da distinção de mérito determina, por um ano, os seguintes efeitos (Art. 27º):

- a) O aumento para 35% e 10% das percentagens máximas previstas para os dirigentes intermédios no SIADAP 2 e para os demais trabalhadores no SIADAP 3, visando a diferenciação de “*Desempenho relevante*” e “*Desempenho excelente*”;
- b) A atribuição pelo membro do Governo competente do reforço de dotações orçamentais visando a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores ou a atribuição de prémios;
- c) A possibilidade de consagração de reforços orçamentais visando o suporte e dinamização de novos projectos de melhoria no serviço.

4. O SIADAP 2

Os dirigentes superiores e os dirigentes intermédios da Administração Pública são alvo de dois tipos de avaliação:

- a) Avaliação global do desempenho;
- b) Avaliação intercalar do desempenho.

A *avaliação global* do desempenho dos dirigentes acontece no fim das respectivas comissões de serviço ou prazo para que foram nomeados. Já a *avaliação intercalar* incide no ano civil, pressupondo-se o desempenho como dirigente por um período não inferior a seis meses (Art. 29º, nºs 1 a 3).

De notar que a avaliação do desempenho dos dirigentes não releva para as respectivas carreiras de origem (Art. 29º, nº 4), sendo, para tais efeitos, avaliados anualmente por ponderação curricular (Art. 43º) pelo Conselho Coordenador da Avaliação, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço (Art. 29º, nº 5; Art. 42º, nºs 5 a 7 e Art. 43º).

Somente na situação em que a avaliação de desempenho respeite a pessoal integrado em carreira que se encontre em exercício de funções de direcção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, e quando tal exercício não seja titulado em comissão de serviço, produzirá a avaliação efeitos na respectiva carreira (Art. 29º, nº 6).

4.1. Avaliação do Desempenho dos Dirigentes Superiores

A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores integra-se no ciclo de gestão e efectua-se com base nos seguintes parâmetros (Art. 30º, nº 1):

- a) “Grau de cumprimento dos compromissos” assumidos perante a respectiva tutela nas cartas de missão, recorrendo a indicadores de medida para avaliar os resultados relativos a objectivos de eficácia, eficiência e qualidade, bem como à análise da gestão dos recursos humanos, financeiros e materiais afectos ao serviço;
- b) “Competências” de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas.

Desde logo, como componente assumidamente objectiva de avaliação, apenas poderemos, no primeiro parâmetro, apontar o teor da carta de missão, uma vez que as competências – ao contrário do que de resto se passa para os dirigentes intermédios – não se encontram definidas, abrindo aqui um espaço de imprecisão propício para apreciações genéricas.

Para efeitos da avaliação intercalar, o dirigente máximo do serviço deve fazer chegar ao respectivo membro do Governo, até 15 de Abril de cada ano, tanto o *relatório de actividades* (que integra a auto-avaliação do serviço) como o *relatório sintético*, explicitando a evolução dos resultados de eficácia, eficiência e qualidade obtidos face aos compromissos fixados na carta de missão para o período de tempo em avaliação, e onde estejam contemplados os resultados obtidos ao nível da gestão de recursos humanos, financeiros e materiais (Art. 31º, nº 1). O relatório sintético deve incluir as principais opções seguidas em matéria de gestão dos recursos humanos e financeiros e o resultado global da aplicação dos SIADAP 2 e 3, incluindo expressamente a distribuição equitativa das menções qualitativas atribuídas, no total e por carreira.

Também os dirigentes superiores de 2º grau devem apresentar ao dirigente máximo do serviço um relatório sintético explicitando os resultados obtidos face aos compromissos assumidos na carta de missão e sua evolução relativamente aos anos anteriores (Art. 31º, nº 3).

O legislador optou por deixar ao critério do dirigente máximo do serviço a determinação (ou não) do uso, como elementos informadores da avaliação dos dirigentes superiores, de avaliações efectuadas sobre estes pelos dirigentes que deles dependam (Art. 31º, nº 4).

A expressão da avaliação intercalar traduz-se na verificação do sucesso global com *superação do desempenho* previsto em alguns domínios, face às exigências do cargo vertidas naqueles parâmetros, no *cumprimento* de tais exigências ou no seu *incumprimento* (Art. 32º, nº 1).

Pode ainda ser atribuída aos dirigentes superiores a menção qualitativa de “*Desempenho excelente*”, traduzida num reconhecimento de mérito que implica a superação global do desempenho previsto, embora esta distinção se encontre limitada a 5% do total dos dirigentes superiores em cada ministério, por forma a garantir a diferenciação dos desempenhos.

Uma e outra vez se assiste à persistência da imprecisão na redacção destas disposições, não sendo fácil encontrar critérios objectivos de aferição do desempenho dos dirigentes superiores, senão vejamos: “superação global”, “sucesso global”, “superação (...) em alguns domínios”...

Uma outra nota merece também reflexão: relativamente à diferenciação dos desempenhos dos dirigentes superiores, há que ter em conta, como se viu antes, que a mesma diferenciação existe quanto aos *serviços*, apenas podendo aceder à distinção de mérito 20% dos serviços de cada ministério. Ou seja, em termos práticos, poderemos ter a seguinte situação paradoxal: serviços classificados como tendo tido “Desempenho excelente”, e com efeitos benéficos inclusivamente ao nível das percentagens máximas para dirigentes intermédios e demais trabalhadores, mas com dirigentes superiores... medianamente avaliados e sem retirarem qualquer vantagem tangível da posição de excelência organizacional no seio do ministério.

Quanto aos efeitos da avaliação do desempenho, são aqueles previstos no respectivo estatuto, nomeadamente em termos de atribuição de prémios de gestão e de renovação ou cessação da respectiva comissão de serviço. Note-se que, se por razões imputáveis aos dirigentes máximos dos serviços, incluindo os membros dos conselhos directivos de institutos públicos, não se verificar a aplicação do SIADAP, tal constitui fundamento para a cessação das funções exercidas (Art. 34º).

4.2. Avaliação do Desempenho dos Dirigentes Intermédios

À semelhança dos dirigentes superiores, a avaliação dos dirigentes intermédios integra-se no ciclo de gestão do serviço e efectua-se com base nos seguintes parâmetros (Art. 35º):

- a) “Resultados” obtidos nos objectivos da unidade orgânica que dirige;
- b) “Competências” relativas à capacidade de liderança, a competências técnicas e comportamentais adequadas ao exercício do cargo.

O parâmetro “Resultados” assenta em objectivos – agora sem ponderação diferenciadora – aferidos através de indicadores de medida previamente estabelecidos, em número não inferior a três, sendo anualmente negociados com o dirigente, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do superior hierárquico (Art. 36º, nºs 1 e 2).

De sublinhar aqui uma particularidade: os objectivos a atingir são os da unidade orgânica a cargo do dirigente, o que implica o alinhamento dos objectivos do dirigente com os do sector funcional, e, por força da dinâmica integrada do sistema, também com os objectivos dos trabalhadores dependentes do dirigente, havendo espaço para realização de compromissos alicerçados nesta interdependência.

Em suma, o desempenho nos objectivos definidos para os trabalhadores que integram a unidade orgânica reflecte-se também na avaliação dos respectivos dirigentes, com implicações, nomeadamente, no regime transitório previsto no Art. 80º, e abordado no ponto 5.6. desta comunicação.

Os resultados obtidos em cada objectivo são valorados através da seguinte escala (Art. 36º, nº 3):

- a) “Objectivo superado”, a que corresponde uma pontuação de 5;
- b) “Objectivo atingido”, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) “Objectivo não atingido”, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a aferir a este parâmetro é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objectivos (nº 4).

O parâmetro relativo às “Competências” assenta em competências previamente escolhidas, para cada dirigente, de entre as constantes numa lista a aprovar por portaria, em número não inferior a cinco, mediante um acordo entre avaliador e avaliado, prevalecendo a escolha do superior hierárquico no caso de discordância (Art. 36º, nºs 5 e 6).

Alguma incoerência poderá ser apontada quando se refere a fundamentação dos parâmetros de avaliação recorrendo a indicadores de medida previamente estabelecidos (Art. 36º, nº 1); apenas se poderá lançar mão de tal expediente no parâmetro “Resultados”, e já não no parâmetro “Competências”, uma vez que estas não são passíveis de redução a expressão de indicadores de medida.

Cada competência é valorada através da seguinte escala de três níveis:

- a) “Competência demonstrada a um nível elevado”, a que corresponde uma pontuação de 5;
- b) “Competência demonstrada”, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) “Competência não demonstrada ou inexistente”, a que corresponde uma pontuação de 1.

À semelhança do que acontece com o parâmetro “Resultados”, também a pontuação final a atribuir no parâmetro “Competências” é a média aritmética das pontuações atribuídas (Art. 36º, nº 9).

Para a fixação da classificação quantitativa final, o parâmetro “Resultados” tem uma ponderação mínima de 75% e o parâmetro “Competências” uma ponderação máxima de 25%. A classificação final resulta da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação, sendo que as pontuações finais devem ser expressas até às centésimas, e sempre que possível até às milésimas (Art. 36º, nºs 10 a 12).

A avaliação final é assim expressa em menções qualitativas finais a partir da classificação quantitativa final:

- a) “Desempenho relevante”, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5;
- b) “Desempenho adequado”, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- c) “Desempenho inadequado”, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

A atribuição da menção qualitativa de “Desempenho relevante” é, por iniciativa do avaliado ou do avaliador, objecto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação para efeitos de eventual reconhecimento de mérito, através da atribuição da menção “Desempenho excelente” (Art. 37º, nº 2). Tal iniciativa deverá fundamentar-se na superação de todos os objectivos pelo dirigente, bem como na demonstração em permanência de capacidades de liderança, de gestão e compromisso com o serviço público. Adivinha-se complexo o acesso a esta menção, uma vez que a prova cabal dos requisitos referidos se afigura algo difícil, especialmente no que diz respeito à demonstração *em permanência* das capacidades dirigentes...

A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as menções de “Desempenho relevante” e, de entre estas, 5% do total de dirigentes intermédios do serviço para o reconhecimento do “Desempenho excelente”, podendo haver pelo menos um dirigente com tal reconhecimento no caso

de a aplicação da referida percentagem resultar em número inferior à unidade (Art. 37º, nº 5).

São avaliadores dos dirigentes intermédios de 1º grau os dirigentes superiores de quem aqueles directamente dependam, ao passo que os dirigentes intermédios de 2º grau são avaliados pelo dirigente superior ou intermédio de 1º grau de quem directamente dependam (Art. 38º, nºs 1 e 2).

O Art. 38º, nº 3 refere a possibilidade de delegação da avaliação dos dirigentes intermédios em avaliadores para o efeito designados de categoria ou *posição funcional* superior aos avaliados, o que poderá significar, por exemplo, a avaliação de dirigentes intermédios por assessores que integrem gabinetes ministeriais ou de Secretários de Estado, o que, à partida, se antevê como muito susceptível de causar algum mal-estar institucional...

A já muito falada avaliação de 360º tem também lugar neste regime (Art. 38º, nº 4), podendo (carácter facultativo), por despacho do dirigente máximo do serviço, concorrer como elementos informadores da avaliação:

- a) A avaliação efectuada pelos restantes dirigentes intermédios do mesmo grau, e sendo do 2º grau os que exercem funções na mesma unidade orgânica (*avaliação pelos pares*);
- b) A avaliação efectuada pelos dirigentes e trabalhadores subordinados directamente ao dirigente (*fechando o círculo*).

Relativamente aos efeitos da avaliação dos dirigentes intermédios, são aqueles previstos no respectivo estatuto, designadamente em matéria de prémios de desempenho e de renovação, de não renovação ou de cessação da respectiva comissão de serviço (Art. 39º, nº 1). Para além destes efeitos, o reconhecimento de um “Desempenho excelente” em três anos consecutivos confere ao dirigente intermédio, alternativamente, o direito a (nº 2):

- a) Período sabático com a duração máxima de três meses para a realização de estudo sobre temática a acordar com o respectivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objecto de publicação;
- b) Estágio em organismo de administração pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- c) Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial, com actividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço.

Não pode deixar de se entender como estranho este rol de benesses que resultam no afastamento (até três meses...!) do serviço de um dos seus elementos mais proficientes. Poderão os serviços dar-se ao luxo de “dispensarem” (ainda que temporariamente) tais colaboradores quando estes demonstram tais níveis de desempenho?

Por outro lado, o reconhecimento de “Desempenho excelente” em três anos consecutivos (?!) confere ainda ao dirigente intermédio o direito a cinco dias de férias, no ano seguinte, ou, por sua opção, à correspondente remuneração (nº 4). Da mesma forma, a atribuição da classificação de “Desempenho relevante” em três anos

consecutivos confere o direito a três dias de férias, no ano seguinte, ou, se assim o dirigente o entender, à correspondente remuneração (nº 5).

Os direitos que radicam no reconhecimento de “Desempenho excelente” em três anos consecutivos são conferidos ao dirigente intermédio quando este tenha acumulado dez pontos nas avaliações do respectivo desempenho, contando três pontos cada menção de “Desempenho excelente”, e dois pontos cada menção de “Desempenho relevante” (nº 9).

Já a atribuição da menção de “Desempenho inadequado” constitui fundamento para a cessação da comissão de serviço (nº 6), e nos casos em que a menção de “Desempenho inadequado” seja atribuída ao dirigente intermédio em dois anos consecutivos ou este não proceda à aplicação do SIADAP 3 aos seus trabalhadores dependentes, verifica-se a cessação da comissão de serviço ou o impedimento da sua renovação (nº 7).

Resta referir que o SIADAP 2, no final do nº 11 do Art. 39º, volta a pisar terreno pouco firme em matéria de objectividade, uma vez que aí se determina a cessação da comissão de serviço, em caso de não aplicação do SIADAP 3 por razão imputável ao dirigente intermédio, a par da não observância injustificada das orientações dadas pelo Conselho Coordenador da Avaliação, que deve ser tida em conta na respectiva avaliação de desempenho – no parâmetro *que for considerado mais adequado...* Tal disposição comporta riscos interpretativos que podem vir a pôr em causa o rigor e isenção da avaliação do desempenho.

5. O SIADAP 3

5.1. Periodicidade e requisitos para a avaliação

O regime de avaliação do desempenho dos trabalhadores prevê, à semelhança dos sistemas recentes, a realização da avaliação com carácter anual, respeitando a mesma ao ano civil anterior (Art. 41º).

O processo de avaliação depende da verificação de determinados requisitos funcionais, dispostos no Art. 42º.

- a) Em geral, procede-se à avaliação sempre que se verifique, no ano civil anterior, uma relação jurídica de emprego com pelo menos seis meses de serviço efectivo, em contacto funcional com o respectivo avaliador;
- b) A avaliação realizar-se-á igualmente mesmo que não tenha tido lugar serviço efectivo, mas tenha existido situação funcional (embora sem contacto directo) que, após decisão favorável pelo Conselho Coordenador da Avaliação, a permita;
- c) A avaliação terá ainda lugar quando, durante o período de serviço efectivo objecto de apreciação, se sucederem vários avaliadores, efectuando a avaliação aquele que tiver competência para tal no momento da avaliação, recolhendo junto dos demais os contributos escritos adequados a uma efectiva e justa avaliação.

Já na situação em que um trabalhador tenha constituído, no ano civil anterior, uma relação jurídica de emprego há menos de seis meses, a avaliação de desempenho respectiva será realizada conjuntamente com a do ano seguinte.

Caso se registem pelo menos seis meses na relação de trabalho sem prestação de serviço efectivo ou, na situação referida na alínea b), se não tiver sido

emitida decisão favorável pelo Conselho de Coordenação da Avaliação, não haverá lugar a avaliação do ano civil em causa, relevando, para efeitos da respectiva carreira, a última avaliação atribuída nos termos da Lei em análise.

Como tal é virtualmente impossível, face à recente entrada em vigor do diploma, resta a ponderação curricular (Art. 43º) para os casos em que não se tenha avaliação que releve nos termos expostos ou, caso venha a existir, se pretenda ainda a sua alteração, requerendo avaliação anual ao Conselho Coordenador da Avaliação, mediante proposta de avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço.

Concretizando o princípio da publicidade na avaliação dos trabalhadores, as menções qualitativas e respectiva quantificação que fundamentem, no ano em que são atribuídas, a mudança de posição remuneratória na carreira ou a atribuição de prémio de desempenho, serão objecto de publicitação (Art. 44º), bem como as menções qualitativas anteriormente atribuídas que tenham contribuído para tal fundamentação.

Tal publicitação não contende com o carácter confidencial que reveste os procedimentos relativos ao SIADAP 3, uma vez que os instrumentos de avaliação de cada trabalhador deverão ser arquivados no respectivo processo individual, ficando todos os intervenientes nas diversas fases de avaliação (com natural excepção do avaliado) sujeitos ao dever de sigilo. De resto, o acesso à documentação relativa à avaliação de desempenho dos trabalhadores subordina-se ao disposto no Código do Procedimento Administrativo, bem como à legislação relativa ao acesso a documentos administrativos.

5.2. Metodologia de Avaliação

Nos termos do Art. 45º, a avaliação do desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide sobre os seguintes parâmetros:

- a) **Resultados** obtidos na prossecução de objectivos individuais em articulação com os objectivos da respectiva unidade orgânica;
- b) **Competências** que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função.

5.2.1. Resultados

O parâmetro “Resultados” decorre da verificação do grau de cumprimento dos objectivos previamente definidos, comparando os resultados alcançados com os resultados visados, considerados os objectivos do serviço e da unidade orgânica, bem como ainda a proporcionalidade entre os resultados preconizados, os meios disponíveis e o tempo em que são prosseguidos (Art. 46º, nº 1).

5.2.1.1. Objectivos

Os objectivos, como referência do primeiro parâmetro de avaliação, traduzindo a previsão dos resultados pretendidos, têm sido objecto de múltiplas incompreensões e mal-entendidos, sendo hoje evidente que um significativo número de envolvidos no processo de avaliação (tanto avaliadores como avaliados) - fosse por falta de formação específica, fosse pela ausência de acções de sensibilização levadas a cabo nos próprios serviços - não se encontrava preparado para a definição cabal de

objectivos, resultando tal situação na formulação incorrecta dos mesmos, e, consequentemente, em sérias dificuldades na avaliação do desempenho.

Os objectivos devem ser quantificáveis, mensuráveis através de indicadores, relacionados com o desenvolvimento de uma actividade específica, desempenhada por um trabalhador ou por uma equipa, num determinado período de tempo, e associados aos objectivos que a própria unidade orgânica visa prosseguir, numa óptica de integração e coerência sistemática.

Há assim que observar alguns princípios e regras na elaboração de objectivos, como sejam, no primeiro caso:

- a) Definição dos objectivos de forma integrada, promovendo o alinhamento dos objectivos prosseguidos por serviços, dirigentes e trabalhadores, bem como a coerência entre os resultados aos níveis individual e organizacional (definição de objectivos em cascata – do topo para a base –, considerado o Plano de Actividades da organização e atenta a respectiva missão);
- b) Os objectivos devem almejar uma melhoria na prestação do serviço e não uma continuação do nível qualitativo já alcançado (perspectiva de qualidade e de melhoria contínua);
- c) Articulação entre objectivos de responsabilidade partilhada e objectivos individuais (podem ser definidos objectivos partilhados sempre que os mesmos envolvam uma actividade a desempenhar por uma equipa ou um esforço convergente tendo em conta um fim específico);
- d) Proporcionalidade entre os resultados visados e os recursos disponíveis utilizados num determinado período de tempo.

Já as regras a considerar na definição de objectivos são designadamente as seguintes:

- a) Os objectivos devem ser orientados para *resultados concretos* e não para actividades, procedimentos ou tarefas que caracterizem a função do trabalhador ou de uma equipa (como exemplos, temos as actividades de elaboração do plano de actividades e de gestão do orçamento, enquanto que, por outro lado, temos os *objectivos*, respectivamente, de cumprimento do plano de actividades em moldes previamente definidos e de redução de custos numa determinada percentagem) ou ainda para o cumprimento de regras e procedimentos;
- b) Definição dos objectivos no tempo, estimando-se um prazo para a respectiva realização (de notar que a Direcção Geral da Administração e Emprego Público entende que, na fixação de um objectivo anual, será aconselhável fazer associar indicadores de medida que permitam, em qualquer fase do ano, apurar do nível de cumprimento do objectivo para, designadamente, permitir a correcção de eventuais desvios);
- c) Integração de critérios qualitativos que complementem os critérios quantitativos, valorizando o contributo para a melhoria do serviço e evitando a excessiva tendência para o “esforço em função do número”;
- d) Mensurabilidade dos objectivos – cada objectivo deverá estar associado a uma métrica com base na qual seja definida a respectiva meta a atingir, de forma a permitir tanto o conhecimento do nível de exigência envolvido como o seu acompanhamento e monitorização (e eventual correcção ou reformulação);

- e) Os objectivos devem ser ambiciosos, contudo alcançáveis, havendo que definir metas realistas que pressuponham a possibilidade de *superação* dos resultados esperados, sempre numa óptica de melhoria contínua;
- f) Os objectivos devem ser negociados e acordados entre avaliador e avaliado no início do período da avaliação, com prevalência da posição do avaliador em caso de discordância;
- g) Os objectivos devem ser redigidos de forma clara e precisa, de modo a evitar mal-entendidos e eventuais incorrecções na sua interpretação que, no limite, poderão levar ao frustrar do efeito útil que presidiu à sua definição inicial;
- h) Independência dos objectivos face à intervenção de terceiros, ou seja: devem poder ser alcançados unicamente pelo trabalhador (ou pela equipa, no caso de objectivos partilhados), havendo que estipular os termos em que a dependência de um eventual despacho superior de validação influencie ou mesmo condicione o respectivo grau de cumprimento;
- i) Não sendo os objectivos a única referência de avaliação, há que ter em conta que tudo o que possa ser objecto de valoração a nível de competências (como o interesse, o empenho, a motivação, os conhecimentos especializados, as capacidades de organização, a adaptação, o espírito de equipa ou ainda a responsabilidade) não deverá integrar a formulação de objectivos.

De acordo então com o Art. 46º, nº 2, os objectivos são, designadamente:

- a) De produção de bens e actos ou prestação de serviços, visando a eficácia na satisfação dos utilizadores;
- b) De qualidade, orientada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores;
- c) De eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento;
- d) De aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador.

Quer isto dizer que, à semelhança dos subsistemas SIADAP 1 e 2, os resultados objecto de avaliação no presente subsistema resultam de indicadores de desempenho ao nível da eficácia, eficiência e qualidade, aos quais se junta o aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências.

Os objectivos anuais a definir para cada trabalhador são em número mínimo de 3, podendo ser fixados objectivos de responsabilidade partilhada (sempre que impliquem o desenvolvimento de um trabalho em equipa ou esforço convergente para uma finalidade determinada – artigo 46º, nºs 3 e 4). Quando não é possível isolar numa equipa o desempenho individual na prossecução de uma dada meta, então a mesma meta deve constituir um objectivo partilhado por todos os membros da equipa. Como exemplos, temos as tarefas de grande complexidade e para as quais contribuem diferentes pessoas em constante rotatividade de responsabilidades ou funções, sem que se possa distinguir o contributo de cada uma delas para os resultados produzidos.

De notar que a nova configuração do SIADAP permite agora situações-limite em que os trabalhadores tenham *todos* os objectivos como individuais ou como

partilhados, o que acaba por colocar em causa o espírito da avaliação enquanto exercício que visa aferir, em primeira linha, o resultado do desempenho individual, considerada de resto uma das metas estabelecidas para o regime – precisamente a de privilegiar a fixação de objectivos individuais, em linha com os dos serviços e a obtenção de resultados.

Certo será que qualquer dos extremos não é aconselhável pois, por um lado, será difícil proceder à diferenciação dos desempenhos (sendo todos partilhados) – frustrando até a intenção do próprio legislador, enquanto, por outro lado, a individualização extrema dos objectivos leva a algum alheamento dos trabalhadores relativamente à equipa que integram, tornando difícil a assunção de um sentimento de responsabilidade dos objectivos da unidade partilhada pelos respectivos elementos.

Os objectivos a atingir por cada trabalhador devem ser definidos pelo avaliador e avaliado, em reunião, no início do período da avaliação, prevalecendo, em caso de discordância, a posição do avaliador, sendo que a identificação de resultados de aperfeiçoamento e desenvolvimento individual do trabalhador é obrigatória num dos objectivos, quando resulte de diagnóstico efectuado no âmbito de avaliação do desempenho classificado como “Desempenho Inadequado”. Já os objectivos de aperfeiçoamento e desenvolvimento do trabalhador podem ser de âmbito relacional, de atitudes ou de aquisição de competências técnicas e/ou de melhoramento ou domínio de novos métodos de trabalho (artigo 67º).

5.2.1.2. Negociação de Objectivos

Como se sabe já, a negociação dos objectivos não é um processo que acabe necessariamente com o acordo entre as partes envolvidas, já que, em caso de discordância, prevalece a perspectiva do avaliador. Idealmente, a negociação e contratualização dos objectivos gera o compromisso e a motivação dos trabalhadores para a realização dos objectivos. A negociação permite ao trabalhador, com base na sua experiência, emitir opinião sobre as metas propostas e contrapor argumentos que reforcem ou venham a constituir fundamento para a definição de objectivos.

Uma negociação bem conduzida fará os trabalhadores sentirem-se parte do processo integrado de gestão do serviço ou organismo e com alguma dose de controlo sobre os objectivos a atingir. Se da negociação resultarem objectivos credíveis (ambiciosos, mas exequíveis), os mesmos poderão constituir uma fonte de motivação para os trabalhadores.

Por outro lado, uma negociação mal gerida certamente levará a situações de conflito e insatisfação, acabando por resultar contraproducente para o processo de gestão por objectivos. Um confronto de posições antagónicas irreductíveis (em vez de uma atitude orientada para a resolução de problemas) é normalmente um ponto de partida para uma negociação frustrada e uma consequente contratualização de objectivos insatisfatória.

No limite, é sabido existirem situações em que se verifica a completa ausência de negociação ou contratualização de objectivos. Tal sucede nos casos em que os objectivos são definidos unilateralmente pela hierarquia, sem que os mesmos, em termos práticos, possam ser negociados ou sequer questionados, seja quanto ao seu conteúdo funcional ou ainda quanto ao seu controle ou monitorização (indicadores de medida).

Como regras básicas para a negociação de objectivos, poder-se-á apontar as seguintes:

- a) Separar as pessoas dos problemas, não os personalizando e procedendo de forma independente da confiança pessoal;
- b) Focar nos interesses em presença e não em posições irrenunciáveis;
- c) Criar opções com benefício comum, desenvolvendo alternativas para a resolução de problemas;
- d) Insistir na utilização de critérios objectivos.

5.2.1.3. Objectivos problemáticos

A experiência na avaliação por objectivos, embora ainda algo recente, já resultou na amostragem de determinado tipo de objectivos que levantam dificuldades na sua aferição. Entre eles, podemos identificar quatro tipos de objectivos problemáticos:

- a) *Objectivos binários* – Constituem objectivos binários aqueles cujos resultados de desempenho possíveis são dois: sim e não. Tais objectivos apenas admitem o cumprimento ou incumprimento das metas fixadas, não permitindo a respectiva superação. Este tipo de objectivos está normalmente associado à realização de tarefas e actividades e ao cumprimento de regras e procedimentos, e, nestas situações, é evidente que ou se cumpre ou não se cumpre;
- b) *Objectivos conflitantes* – Teremos objectivos conflitantes quando o desempenho produz resultados que concorrem para a realização de um determinado objectivo, mas, concomitantemente, comprometem a realização de outro(s). Tal poderá ocorrer quando se pretende melhorar a qualidade de um certo serviço, ao mesmo tempo que se visa a contenção (ou mesmo redução) de custos, ou ainda quando se queira reduzir o tempo de resposta ao cliente do serviço, afectando a qualidade do serviço prestado. É de prever neste tipo de objectivos uma eventual incompatibilidade na respectiva realização simultânea, pelo que convirá atender a tal possibilidade;
- c) *Objectivos condicionados* – Verifica-se o condicionamento de um objectivo quando, no mesmo período de avaliação, a realização de um objectivo está dependente do cumprimento de outro. É o que acontece com objectivos intermédios, não se aconselhando tal via, uma vez que o mau desempenho num deles poderá influenciar os resultados obtidos nos restantes que dele dependam, pelo que o melhor será, em casos de, por exemplo, projectos com fases sequenciais distintas, integrar a totalidade do processo num único objectivo;
- d) *Objectivos sem controle* – Não se pode imputar o não cumprimento de um objectivo a alguém que não seja responsável pelo controle das diversas fases de execução. Como exemplo, temos o costumeiro processo dependente de apreciação superior para conclusão e cumprimento de objectivo. Nestes casos, deverá ser apresentada reclamação pois não há condições de imputação de responsabilidade pelo incumprimento ou não superação do objectivo, não se podendo avaliar o desempenho quando os resultados do mesmo se encontram dependentes de terceiros.

5.2.1.4. Avaliação dos Resultados

A avaliação dos resultados obtidos em cada objectivo é expressa em três níveis (artigo 47º):

- a) *Objectivo superado*, quando se verifica um desvio positivo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 5;
- b) *Objectivo atingido*, quando se verifica um desvio nulo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) *Objectivo não atingido*, quando se verifica um desvio negativo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro “Resultados” é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objectivos.

De notar que quando se verifique a impossibilidade de prosseguir alguns objectivos previamente fixados, devido a condicionantes estranhas ao controlo dos intervenientes, e não tenha havido renegociação de novos objectivos, a avaliação deve decorrer relativamente a outros objectivos que não tenham sido prejudicados por aquelas condicionantes.

Existe ainda uma disposição legal que abre a porta a um mundo subjectivo e perigoso, quando os princípios do modelo adoptado (designadamente, transparência e imparcialidade) tendem para a utilização de critérios objectivos na gestão do desempenho: nos termos do nº 4 do artigo 47º, a avaliação dos resultados obtidos em objectivos de *responsabilidade partilhada*, em regra, é idêntica para todos os trabalhadores neles envolvidos, podendo, entretanto, mediante opção fundamentada do avaliador, ser realizada a avaliação diferenciada consoante o contributo de cada trabalhador...

O maior problema que se apresenta em sede de avaliação do parâmetro “Resultados” é manifestamente a fiabilidade, a credibilidade, ou mesmo a existência de instrumentos de aferição do desempenho (indicadores de medida objectivos e independentes que garantam uma monitorização do grau de cumprimento das metas estabelecidas), o que pode condicionar ou mesmo impossibilitar a correcta avaliação daquele parâmetro.

A questão coloca-se sobretudo ao nível da recolha da informação relativa ao desempenho do trabalhador ou da equipa. A validação da informação recolhida não pode ser descurada, sob pena de os resultados obtidos em cada objectivo não se apresentarem credíveis perante o avaliador. De facto, em diversas situações assiste-se ao livre lançamento dos dados pelo próprio avaliado, sem que tal carregamento informativo seja depois objecto de controlo, mas apenas de apreciação final em sede de avaliação.

É certo que, em serviços nos quais se implementou o sistema de gestão de qualidade, tendo em vista a certificação pelas entidades competentes, nos termos das normas internacionalmente em vigor, como é o caso da Administração da Universidade de Coimbra, esse obstáculo foi transposto com maior eficácia. De facto, neste âmbito, o recurso a indicadores, criados para medir e monitorizar os processos de prestação de serviços, foi precioso no fornecimento de dados relativos ao desempenho de cada trabalhador.

5.2.1.5. Ultrapassando Dificuldades

Sabemos já que a definição de objectivos tem comportado diversas dificuldades, nomeadamente, no que respeita às metas a atingir, aos indicadores de medida, à monitorização dos desempenhos ou ainda à eventual reformulação do objectivo inicialmente definido.

Acrescem a estas dificuldades os constrangimentos resultantes da aplicação de percentagens para as classificações cimeiras e a restrição inicial criada pelo sistema a avaliações finais meritórias de alguns avaliados (dizemos *inicial* uma vez que em sede de reclamação não são aplicáveis as “quotas”, o que não é muito abonatório para a justiça do modelo de avaliação). A problemática da aplicação das percentagens para o mérito e para a excelência é desde logo o enfoque de um dos momentos chave no processo, a *harmonização*, na qual, entre outras atribuições, se procede à contenção das classificações mais elevadas dentro das quotas estabelecidas.

Como caminhos a trilhar para uma possível superação das dificuldades apresentadas, podemos avançar os seguintes:

- a) Elaboração de um guia para avaliadores e avaliados, servindo como apoio à correcta definição, monitorização e aferição de objectivos, fornecendo exemplos de boas práticas nesta matéria, bem como de equívocos e desvios usualmente cometidos na formulação e acompanhamento das metas a alcançar;
- b) Reunião de uma equipa de apoio especializada a funcionar em apoio ao Conselho de Coordenação da Avaliação, que recolha e divulgue toda a informação considerada útil para uma equilibrada aplicação do sistema, esclarecendo dúvidas (eventualmente em sessões plenárias preparadas para o efeito);
- c) Definição de directrizes e critérios que garantam a adequada aplicação do SIADAP, em termos de definição e avaliação de objectivos, bem como de aplicação das percentagens máximas para o mérito e para a excelência;
- d) Formação - desde o início da aplicação do SIADAP, é patente o desconhecimento, tanto de avaliadores como de avaliados, face ao processo avaliativo, mormente no que diz respeito às suas especificidades, objectivos e responsabilidades.

Urge 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 trabalhadores 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.

5.2.2. Competências

Outra questão será a valoração das componentes subjectivas. No anterior SIADAP, as competências comportamentais e a atitude pessoal, sujeitas a uma visão estritamente subjectiva por parte do avaliador, acabaram por se tornar, face às percentagens máximas e atento o limitado número de “vagas” existentes para atribuição de classificações cimeiras, num “estabilizador de corrente”, observando-se um recorrer algo excessivo a estas componentes para, numa avaliação que poderemos apelidar de tipo *electrocardiograma*, com oscilações positivas ou negativas, manter o colaborador num nível que permita a sua manutenção em determinada posição na escala classificativa.

Esta “metodologia avaliativa” tem a sua origem na aplicação que se fez do anterior modelo de avaliação de desempenho, já que, ao longo de mais de vinte anos, a isenção e o rigor que deveriam caracterizar e fazer vingar o modelo da classificação de serviço inicialmente implementado foram abandonados, assistindo-se, de forma passiva, ao decair vertiginoso da sua fiabilidade e credibilidade, e, juntamente com ele, a imagem da Administração Pública como um todo organizativo foi severamente atingida pela mancha contagiosa do facilitismo e da incompetência.

O actual parâmetro relativo às competências assenta na escolha prévia de competências para cada trabalhador em número não inferior a cinco, sendo a escolha feita mediante acordo entre avaliador e avaliado - prevalecendo também aqui a posição do avaliador em caso de discordância - de entre as competências constantes em lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública (artigo 48º). As competências a demonstrar pelos trabalhadores são definidas e listadas em perfis específicos, decorrentes da análise e qualificação das funções correspondentes à respectiva carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho (alínea a) do nº 1 do artigo 68º).

A avaliação das competências é, para cada uma, expressa em três níveis (artigo 49º):

- a) “Competência demonstrada a um nível elevado”, a que corresponde uma pontuação de 5;
- b) “Competência demonstrada”, a que corresponde uma pontuação de 3;
- c) “Competência não demonstrada ou inexistente”, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final a atribuir ao parâmetro “Competências”, à semelhança do que acontece com o parâmetro “Resultados”, é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador.

5.2.3. Avaliação Final

A avaliação final resulta da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. Ao parâmetro “Resultados” é atribuída uma ponderação mínima de 60% e ao parâmetro “Competências” é atribuída uma ponderação máxima de 40%, podendo ser estabelecidos limites diferentes dos referidos através de

despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública em função de carreiras e, por despacho conjunto com o membro do Governo da tutela, podendo ainda ser fixados outros limites diferentes para carreiras especiais ou em função de especificidades das atribuições de serviços ou da sua gestão (artigo 50º, nº 3), não sendo contudo explícitos os termos ou circunstâncias em que tais despachos de alteração dos limites definidos para os parâmetros venham eventualmente a ser exarados.

A avaliação final é expressa em menções qualitativas em função das pontuações finais em cada parâmetro, nos seguintes termos:

- a) “Desempenho Relevante”, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5;
- b) “Desempenho Adequado”, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- c) “Desempenho Inadequado”, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.

Uma alteração importante relativamente ao anterior SIADAP prende-se com a expressão das pontuações finais dos parâmetros e das avaliações finais – até às centésimas, e, quando possível, até às milésimas (nºs 4 e 5 do artigo 50º).

Nos termos do artigo 51º, a atribuição da menção qualitativa de “Desempenho Relevante” é, por iniciativa do avaliado ou do avaliador, objecto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, para efeitos de eventual reconhecimento de mérito ou “Desempenho Excelente”. Esta iniciativa deve ser acompanhada de uma caracterização que especifique os respectivos fundamentos, assim como uma análise do impacto do desempenho do trabalhador onde deve ser evidenciado os contributos relevantes para o serviço, sendo este reconhecimento, caso venha a ser concedido, objecto de publicitação no serviço.

5.2.4. Diferenciação de Desempenhos

A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as avaliações finais qualitativas de “Desempenho Relevante” e, de entre estas, de 5% do total dos trabalhadores para o reconhecimento do “Desempenho Excelente”. Estas percentagens, quando necessário, arredondam-se por excesso e devem, em regra, ser distribuídas proporcionalmente por todas as carreiras. A atribuição das percentagens é da exclusiva responsabilidade do dirigente máximo do serviço cabendo-lhe assegurar o seu estrito cumprimento e conhecimento por todos os avaliados (artigo 75º).

5.3. Efeitos da Avaliação do Desempenho

Nos termos do artigo 52º, nº 1, a avaliação do desempenho tem, designadamente, os seguintes efeitos:

- a) Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devem ser desenvolvidas;
- b) Diagnóstico de necessidades de formação;
- c) Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria;
- d) Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados;

- e) Alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho.

No caso de um trabalhador obter em três anos consecutivos o reconhecimento de “Desempenho Excelente”, aquele terá direito, alternativamente, a (nº 2):

- a) Um período sabático com a duração máxima de três meses para a realização de estudo sobre temática a acordar com o respectivo dirigente máximo do serviço, cujo texto final deve ser objecto de publicitação;
- b) Um estágio em organismo de administração pública estrangeira ou em organização internacional, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo;
- c) Um estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial, com actividade e métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, devendo apresentar relatório do mesmo ao dirigente máximo do serviço;
- d) Frequentar acções de formação adequada ao desenvolvimento de competências profissionais.

O trabalhador tem ainda direito, no ano seguinte àquele em que se verificar o terceiro reconhecimento consecutivo de “Desempenho Excelente”, a cinco dias de férias ou à correspondente remuneração, e ainda no caso em que se verifiquem três menções consecutivas de “Desempenho Relevante”, tal conferirá o direito a três dias de férias ou à correspondente remuneração (nºs 4 e 5 do artigo 52º).

Os direitos atrás referidos são igualmente adquiridos quando se verifique a acumulação de dez pontos nas avaliações de desempenho, contados nos seguintes termos (nº 6 do artigo 52º, que remete para o nº 9 do artigo 39º):

- a) Três pontos por cada menção de “Desempenho Excelente”;
- b) Dois pontos por cada menção de “Desempenho Relevante”.

Sempre que um trabalhador obtenha a menção de “Desempenho Inadequado”, esta deve ser acompanhada de uma caracterização que especifique os respectivos fundamentos, discriminada por parâmetro, de modo a possibilitar decisões no sentido de analisar as razões de insuficiência no desempenho e identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho do trabalhador, bem como ainda fundamentar decisões no sentido de potenciar o aproveitamento das capacidades do trabalhador (artigo 53º).

Como se pode observar, a atribuição da menção de “Desempenho Inadequado” não acarreta efeitos de maior (pelo menos à luz do diploma que regula o SIADAP, já que ao nível da aplicação da Lei das Carreiras, Vínculos e Remunerações a questão muda consideravelmente de figura), uma vez que a intenção do sistema é, no fim de contas, não tanto castigar o indivíduo, mas antes procurar os motivos pelos quais o trabalhador não rende o que dele é esperado, estabelecendo um plano de desenvolvimento de competências que permita um melhor aproveitamento das suas capacidades.

5.4. Intervenientes no Processo de Avaliação

Os subsistemas de avaliação funcionam de forma integrada ao assegurar o alinhamento entre objectivos fixados no âmbito do sistema de planeamento do ministério, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores (artigo 9º, nº 2). Uma tal interligação (e interdependência) entre os diferentes níveis de decisão e intervenção garantirá um funcionamento integrado e harmonioso do sistema.

Seguindo o mesmo princípio de articulação, a avaliação de desempenho dos trabalhadores também se integra no ciclo de gestão do serviço. Os parâmetros de avaliação dos trabalhadores são os mesmos dos dirigentes (artigos 35º e 45º), observando-se, no que aos resultados diz respeito, o assumir pelos trabalhadores de um compromisso com objectivos que decorrem do desdobramento em cascata dos objectivos dos seus dirigentes. O mesmo se pode concluir da fase de planeamento do processo de avaliação, da iniciativa e responsabilidade do dirigente máximo (artigo 62º).

Nos termos do artigo 55º, nº 1, intervêm no processo de avaliação do desempenho de cada serviço:

- a) O avaliador;
- b) O avaliado;
- c) O conselho coordenador da avaliação;
- d) A comissão paritária;
- e) O dirigente máximo do serviço.

5.4.1. O Avaliador

A avaliação do desempenho é da competência do superior hierárquico imediato, ou, na sua ausência, do superior hierárquico de nível seguinte (artigo 56º, nº 1). Cabe ao avaliador:

- a) Negociar os objectivos do avaliado, de acordo com os objectivos e resultados fixados para a sua unidade orgânica ou em execução das respectivas competências, e fixar os indicadores de medida do desempenho, designadamente os critérios de superação de objectivos, no quadro das orientações gerais fixadas pelo Conselho Coordenador da Avaliação;
- b) Rever regularmente com o avaliado os objectivos anuais negociados, ajustá-los, se necessário, e reportar ao avaliado a evolução do seu desempenho e condições de melhoria;
- c) Negociar as competências que integram o segundo parâmetro de avaliação;
- d) Avaliar anualmente os trabalhadores directamente subordinados, assegurando a correcta aplicação dos princípios integrantes da avaliação;
- e) Ponderar as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação das respectivas necessidades de desenvolvimento;
- f) Fundamentar as avaliações de Desempenho Relevante e Desempenho Inadequado.

5.4.2. O Avaliado

O avaliado tem direito, no âmbito da respectiva avaliação de desempenho, a que lhe sejam garantidos os meios e condições necessários ao seu desempenho em harmonia com os objectivos e resultados que tenha contratualizado (artigo 57º, nº 1).

O avaliado tem também os deveres de proceder à sua auto-avaliação (ainda que não constitua uma componente vinculativa da avaliação), como garantia de envolvimento activo no processo avaliativo, e de negociar com o avaliador a fixação dos objectivos e competências que constituem parâmetros de avaliação e os respectivos indicadores de medida (nº 2).

5.4.3. O Conselho Coordenador da Avaliação

Uma vez que o avaliador tenha efectuado a avaliação, compete ao Conselho Coordenador da Avaliação garantir o rigor e a diferenciação de desempenho do SIADAP 2 e 3, cabendo-lhe validar as avaliações de “Desempenho Relevante” e “Desempenho Inadequado”, bem como proceder ao reconhecimento do “Desempenho Excelente”, no estrito cumprimento das percentagens máximas da diferenciação do desempenho (artigo 58º). Cabe ainda a este órgão:

- Estabelecer directrizes para uma aplicação objectiva e harmónica dos subsistemas SIADAP 2 e 3, no quadro do ciclo de gestão do serviço;
- Estabelecer orientações em matéria de fixação de objectivos, de escolha de competências a que se deve subordinar a avaliação do desempenho;
- Definir o número de objectivos e de competências a que se deve subordinar a avaliação de desempenho;
- Emitir parecer sobre os pedidos de apreciação das propostas de avaliação dos dirigentes intermédios avaliados.

5.4.4. A Comissão Paritária

A Comissão Paritária tem uma competência consultiva para apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação (nº 1 do artigo 59º), podendo o trabalhador avaliado requerer ao dirigente máximo do serviço que a sua proposta de avaliação seja submetida a apreciação por aquele órgão (nº 1 do artigo 70º).

Vale a pena abrir mais um parêntesis para observar as diferenças entre o Conselho Coordenador da Avaliação e a Comissão Paritária.

A Comissão Paritária, “ressuscitada” do sistema de classificação de serviço anterior ao SIADAP – porventura em resposta às exigências sindicais de maior intervenção por parte dos trabalhadores numa instância apreciativa do processo avaliativo –, já então se configurava como órgão consultivo do dirigente com competência para homologar as classificações de serviço.

É primeiramente ao nível da composição destes órgãos que observamos diferenças fundamentais. 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.

Como é evidente no artigo 59º, nº 2, da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o legislador retomou o figurino previsto no Decreto Regulamentar nº 44-A/83, de 1 de Junho, alterando o número de vogais suplentes representantes dos trabalhadores, agora em número de quatro (nº 5 do artigo 59º).

O Conselho Coordenador da Avaliação, por seu lado, continua a ser, à semelhança do que sucedia no anterior SIADAP, constituído pelo dirigente máximo do serviço, que preside, e por três a cinco dirigentes por si designados, para além do responsável pela gestão dos recursos humanos.

Mas a diferença crucial reside ao nível do conteúdo funcional atribuído a estes órgãos.

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), mas, presentemente, apenas lhe compete apreciar propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados *antes* da própria homologação, verificando-se assim algum esvaziamento do anterior conteúdo funcional.

Já no caso do Conselho Coordenador da Avaliação, atentas as diversas competências já assinaladas, assiste-se a um reforçar da respectiva posição no processo avaliativo.

5.4.5. O Dirigente Máximo

Cabe, finalmente, ao dirigente máximo do serviço homologar as avaliações anuais. São ainda suas as seguintes competências (artigo 60º):

- Garantir a adequação do sistema de avaliação de desempenho às realidades específicas do serviço;
- Coordenar e controlar o processo de avaliação anual de acordo com os princípios e regras definidos;
- Fixar, nos termos da lei, níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação;
- Assegurar o cumprimento das percentagens máximas de diferenciação de desempenho;
- Decidir das reclamações dos avaliados;
- Assegurar a elaboração do relatório anual da avaliação de desempenho.

5.5. Processo de Avaliação

Nos termos do artigo 61º, o processo de avaliação dos trabalhadores compreende as seguintes fases:

- a) Planeamento do processo de avaliação e definição de objectivos e resultados a atingir;
- b) Realização da auto-avaliação e da avaliação;
- c) Harmonização das propostas de avaliação;
- d) Reunião entre avaliador e avaliado para a avaliação de desempenho, contratualização dos objectivos e respectivos indicadores e fixação das competências;
- e) Validação de avaliações e reconhecimento de *Desempenhos Excelentes*;

- f) Apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária;
- g) Homologação;
- h) Reclamação e outras impugnações;
- i) Monitorização e revisão dos objectivos.

5.5.1. Planeamento

Na fase de planeamento (artigo 62º), que deve ocorrer no último trimestre de cada ano civil, estabelecem-se as articulações necessárias na aplicação dos vários subsistemas que constituem o SIADAP, nomeadamente visando o alinhamento dos objectivos do serviço, dos dirigentes e demais trabalhadores.

O planeamento dos objectivos e resultados a atingir pelo serviço deve reflectir as orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão do organismo – como o são o plano e o relatório de actividades –, deve considerar as competências de cada unidade orgânica (e evidenciar o seu contributo para os resultados finais pretendidos para o serviço) e a gestão articulada das diversas actividades, envolvendo os dirigentes e trabalhadores, assegurando:

- A uniformização de prioridades e alinhamento interno da actividade do serviço com os resultados a obter;
- A identificação e satisfação do interesse público e das necessidades dos utilizadores;
- A definição de orientações que visem o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos.

5.5.2. Auto-avaliação e Avaliação

A auto-avaliação (artigo 63º, nºs 1, 2, 4 e 5) tem como objectivo envolver o avaliado no processo de avaliação e identificar oportunidades de desenvolvimento profissional. Esta etapa reveste carácter obrigatório (embora não constitua uma componente vinculativa da avaliação de desempenho) e destina-se a preparar, através da análise da respectiva ficha, a atribuição da avaliação.

A avaliação propriamente dita (artigo 63º, nºs 3, 4 e 5) é efectuada pelo avaliador no respeito pela lei, cumprindo as orientações exaradas pelo conselho coordenador da avaliação. A proposta de avaliação é elaborada em função dos parâmetros e respectivos indicadores de desempenho, e é presente ao conselho coordenador da avaliação para efeitos de harmonização na atribuição de menções de *Desempenho Relevante* ou *Desempenho Inadequado*, bem como de reconhecimento de *Desempenho Excelente*.

Tanto a auto-avaliação como a avaliação devem, em regra, decorrer na 1ª quinzena de Janeiro, sendo a auto-avaliação solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

5.5.3. Harmonização de Propostas de Avaliação

Na 2ª quinzena de Janeiro, em regra, realizam-se as reuniões do conselho de coordenação 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 (transmitindo, caso tal seja necessário, novas orientações aos avaliadores). É aqui que se inicia o processo de validação dos

Desempenhos Relevantes e Desempenhos Inadequados e de reconhecimento dos *Desempenhos Excelentes* (artigo 64º), a concluir após as reuniões de avaliação (artigo 69º).

A harmonização procura garantir que a justiça da avaliação não será a de cada avaliador, mas a da organização.

É possível destrinçar duas linhas orientadoras quanto à metodologia de contenção (ou contracção) das classificações dentro das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos: ora se assiste a uma desresponsabilização do avaliador, sendo o conselho coordenador da avaliação que constringe a classificação proposta, justificando a sobreposição de uma classificação inferior com a falta de quota disponível para a atribuição da nota inicialmente avançada pelo avaliador, ora, ao invés, se verifica a incumbência do avaliador em efectivamente conformar as classificações dos respectivos avaliados em função das directrizes exaradas pelo conselho, assumindo perante aqueles o cumprimento das restrições legalmente impostas, apesar do real desempenho dos trabalhadores.

Salvo melhor opinião, a primeira opção não se afigura como a melhor forma de garantir uma cultura de responsabilização dos agentes envolvidos no processo de avaliação, particularmente dos avaliadores.

5.5.4. Reunião de Avaliação

É durante o mês de Fevereiro, após a harmonização das propostas de avaliação, que se realizam as reuniões dos avaliadores com cada um dos respectivos avaliados, com o fim de lhes dar conhecimento da avaliação atribuída (artigo 65º).

Em articulação com o plano de actividades aprovado para o novo ciclo de gestão e considerando os objectivos fixados para a respectiva unidade orgânica, são ainda contratualizados os parâmetros de avaliação – resultados a obter na prossecução de objectivos e competências a desenvolver pelos trabalhadores – para o próximo ciclo de avaliação.

A reunião em apreço afigura-se dividida em duas vertentes de compatibilidade duvidosa: por um lado, é dado conhecimento da avaliação atribuída pelo avaliador (tendo a mesma sido objecto de harmonização pelo conselho de coordenação da avaliação), estabelecendo-se uma configuração em que o avaliado se encontra nitidamente subordinado ao avaliador; por outro lado, temos que, no decurso da mesma reunião, ambos se encontrarão (idealmente) em situação de responsabilidade partilhada, de modo a acordar os objectivos e competências a prosseguir e a desenvolver nesse ano, sem prejuízo, é claro, e como se viu já, da prevalência da posição do avaliador, em caso de discordância [artigo 67º, a)].

A predisposição do trabalhador avaliado será, em princípio, necessariamente diferente, consoante a vertente abordada, podendo revelar-se algo contraproducente a sua junção na mesma reunião, pelo que se exigirá ao avaliador uma gestão prudente das diversas questões a tratar, designadamente ao nível do *timing*. Sem grande surpresa, o trabalhador avaliado que reaja com insatisfação - após tomar conhecimento da respectiva avaliação - não constituirá o melhor parceiro negocial para a concertação que se pretende na contratualização dos parâmetros de avaliação.

5.5.5. Validações e Reconhecimentos

Na sequência das reuniões de avaliação, há lugar às reuniões do conselho coordenador da avaliação, onde se procede:

- a) À validação das propostas de avaliação com menções de *Desempenho Relevante* e de *Desempenho Inadequado*;
- b) À análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de *Desempenho Excelente*.

No caso de o conselho coordenador da avaliação não acolher a proposta apresentada pelo avaliador, ainda que por este reiterada após devolução pelo conselho para reformulação, aquele órgão estabelecerá a proposta final de avaliação, que transmite ao avaliador para que este dê conhecimento ao avaliado e remeta, por via hierárquica, para homologação (artigo 69º).

5.5.6. Apreciação pela Comissão Paritária

Nos termos do artigo 70º, o trabalhador avaliado, após tomar conhecimento da proposta de avaliação a ser sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 10 dias úteis, a apreciação do seu processo pela comissão paritária, apresentando a fundamentação necessária para tal apreciação.

A apreciação pela comissão paritária – que poderá envolver a audição de avaliador e/ou avaliado, audição essa que não pode, em caso algum, ser recusada – é realizada no prazo de 10 dias úteis contado a partir da data em que tenha sido solicitada, expressando-se através de relatório fundamentado com proposta de avaliação. O mesmo relatório é subscrito por todos os vogais e, no caso de não se verificar consenso, deve conter as propostas alternativas apresentadas e respectiva fundamentação.

5.5.7. Homologação das Avaliações

A homologação das avaliações de desempenho é da responsabilidade do dirigente máximo do serviço, e deve ser, em regra, efectuada até 30 de Março e dela deve ser dado conhecimento ao avaliado no prazo de cinco dias úteis (artigo 71º).

5.5.8. Reclamação e Outras Impugnações

O prazo para apresentação de reclamação do acto de homologação é de cinco dias úteis a contar da data do seu conhecimento, devendo a respectiva decisão ser proferida no prazo máximo de 15 dias úteis. Ao decidir sobre a reclamação, o dirigente máximo tem em conta os fundamentos aduzidos tanto pelo avaliado como pelo avaliador, bem como ainda os relatórios da comissão paritária ou do conselho de coordenação da avaliação sobre pedidos anteriormente apresentados (artigo 72º).

De referir que, no anterior SIADAP, o conselho de coordenação emitia parecer sobre as reclamações, situação que não se verifica presentemente, apenas sendo possível o recurso a relatórios deste órgão que tenham sido elaborados a propósito de anteriores pedidos de apreciação de avaliação.

Em sede de decisão sobre a reclamação, não se verifica o condicionalismo imposto pelas percentagens máximas previstas para a diferenciação de desempenhos - nem tal seria admissível, uma vez que conduziria à frustração e ao

esvaziamento do efeito útil do instituto, constitucionalmente consagrado como garantia graciosa do particular face à Administração.

Do acto de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou ainda impugnação jurisdicional (artigo 73º). No caso de decisão administrativa ou jurisdicional favorável, o trabalhador tem direito à revisão da respectiva avaliação ou mesmo à atribuição de nova avaliação.

5.5.9. Monitorização e Revisão dos Objectivos

Reside nesta fase do processo a maior novidade do novo SIADAP, face ao anterior sistema. Embora colocada no final do elenco das fases que constituem o processo de avaliação, a monitorização é transversal, podendo - e devendo - ser exercida, tanto pelo avaliador como pelo avaliado, ao longo de todo o processo.

As actualizações e revisões de objectivos não se encontravam legalmente previstas – mas a verdade é que não eram proibidas, tendo sido por isso mesmo possível proceder à monitorização e reformulação dos parâmetros de avaliação quando tal se afigurasse necessário. De resto, a então Direcção Geral da Administração Pública desde cedo antecipou a necessidade de actualizar ou rever os objectivos na plataforma informática disponibilizada aos serviços e organismos públicos.

Nos termos do artigo 74º, são adoptados, no decorrer do período de avaliação, os meios adequados à monitorização dos desempenhos e efectuada a respectiva análise conjunta, entre avaliador e avaliado ou mesmo ao nível da própria unidade orgânica, com vista à:

- a) Reformulação dos objectivos e dos resultados a atingir, nos casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da actividade;
- b) Clarificação de aspectos que se mostrem úteis ao futuro acto de avaliação;
- c) Recolha participada de reflexões sobre o modo efectivo do desenvolvimento do desempenho, como acto de fundamentação da avaliação final.

Terão evidentemente de ser criados meios pelos serviços, de modo a monitorizar os desempenhos, a efectuar a análise conjunta entre avaliador e avaliado, a corrigir eventuais desvios, a afastar condicionantes estranhas e, se tal for necessário, a reformular objectivos que entretanto se tenham tornado impossíveis de prosseguir.

Contudo, estes meios não se encontram definidos no diploma legal, deixando-se aos serviços a possibilidade de livremente adoptar os meios adequados para o efeito. Mais uma vez, importa aqui referir que os serviços ou organismos nos quais tenha sido implementado o sistema de gestão da qualidade - e respectivos instrumentos de monitorização de procedimentos - encontrarão nesta ferramenta um aliado precioso para a prática de uma monitorização eficaz.

5.6. Regime Transitório

Nos três anos civis após a entrada em vigor do diploma que instituiu o novo SIADAP, a avaliação dos desempenhos neles prestados pode seguir um regime

transitório, mediante decisão do dirigente máximo do serviço, e ouvido o conselho coordenador da avaliação (artigo 80º).

Nos casos de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respectiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou conferente de diploma do 12º ano do ensino secundário, ou ainda se se tratar de trabalhadores a desenvolver actividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente como de rotina, com carácter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas, a respectiva avaliação de desempenho poderá, nos termos do regime transitório, incidir apenas no parâmetro “Competências”.

As competências são previamente escolhidas para cada trabalhador, em número não inferior a oito, podendo ser-lhes atribuída ponderação diversa, de modo a destacar a respectiva importância no exercício de funções e assegurar a diferenciação de desempenhos.

Convém atentar que o facto de os trabalhadores, neste regime transitório, serem apenas avaliados ao nível das competências poderá constituir um risco para a prossecução dos objectivos da unidade orgânica que integram, uma vez que dificilmente se comprometerão com aqueles – com potenciais prejuízos em sede de avaliação de dirigentes (SIADAP 2) ou mesmo de serviços (SIADAP 1).

Afinal de contas, não esqueçamos que os subsistemas de avaliação funcionam de forma integrada e coerente, assegurando o alinhamento entre objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores (artigo 9º, nº 2). Constituindo essa interligação - e interdependência - o “cimento” que garante um funcionamento integrado e harmonioso do sistema, antecipa-se, com a implementação deste regime transitório, a emergência de um elemento “desalinhado” com o restante conjunto, afigurando-se prudente um acompanhamento destes trabalhadores, a fim de evitar eventuais ausências de identificação com os objectivos do organismo e consequentes desvios no exercício dos respectivos conteúdos funcionais.

6. Nota Final

O caminho até agora trilhado na avaliação de desempenho na Administração Pública tem-se apresentado algo tortuoso, desembocando, até à presente data, na inevitável conclusão que a respectiva conjuntura organizacional não tem respondido satisfatoriamente aos sistemas implementados, com evidentes prejuízos ao nível da credibilidade, tanto dos resultados alcançados, como da própria estrutura funcional.

Se o problema do insucesso na avaliação reside nos sucessivos sistemas ou na incapacidade das organizações em assimilá-los eficazmente, é questão que muito provavelmente continuará na ordem do dia em futuros debates sobre esta matéria.

Por ora importa, com o actual modelo, lançar mão, em face da experiência adquirida, das melhores práticas que garantam a prossecução rigorosa e isenta do processo de avaliação, promovendo, por um lado, uma abrangente (in)formação junto dos seus destinatários – factor crucial para a diminuição da resistência à avaliação de desempenho e para a sua compreensão, afastando eventuais equívocos e desvios –, e, por outro, contribuir, junto das entidades competentes, para a melhoria contínua do sistema (que não pode considerar-se estático, mas antes flexível e permeável ao esforço de aperfeiçoamento), alertando para incoerências e dúvidas que, a breve

trecho(?), poderão vir a colocar em causa o modelo, precipitando novo ciclo de rejeição e frustrando uma vez mais as expectativas de organismos e trabalhadores.