

# **A gestão de desempenho na administração pública regional dos Açores**

Dissertação de Mestrado

Renato David Novo Maldonado

Mestrado em

**Ciências Económicas e Empresariais**



# **A gestão de desempenho na administração pública regional dos Açores**

Dissertação de Mestrado

Renato David Novo Maldonado

## **Orientadores**

Prof. Doutor José Noronha Rodrigues

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria da Graça Câmara Batista

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Económicas e Empresariais, com especialização em Gestão de Recursos Humanos.





## RESUMO

A avaliação de desempenho dos trabalhadores é um dos marcos mais importantes da gestão de recursos humanos, enquanto meio de recolha de dados para análise de funções, levantamento das necessidades de formação, implementação de alterações destinadas ao aumento da produtividade, satisfação dos trabalhadores, gestores e utilizadores, em qualquer tipo de organização e em todos os setores de atividade.

No setor público, o modo como se perspetiva a sua finalidade e âmbito deverá ser refletido na implementação dos instrumentos de gestão que tem ao dispor, em particular no que concerne à avaliação de desempenho, tendo em vista a prossecução do interesse público.

Com o presente estudo pretende-se analisar o regime legal em vigor na Região Autónoma dos Açores em matéria de avaliação de desempenho dos trabalhadores em funções públicas. Embora seja importante a análise do regime legal do ponto de vista substantivo, será dado um maior destaque à reflexão sobre as consequências adjetivas que advêm das posições adotadas.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; função pública; recursos humanos; SIADAPRA.

### Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS):



## **ABSTRACT**

The performance evaluation of employees is one of the most important milestones in human resources management, serving as a means of collecting data for job analysis, identifying training needs, implementing changes aimed at increasing productivity, and ensuring the satisfaction of employees, managers, and users, in any type of organization and across all sectors of activity.

In the public sector, the way its purpose and scope are perceived should be reflected in the implementation of management tools available, particularly concerning performance evaluation, with the aim of pursuing public interest.

This study aims to analyze the current legal framework in force in the Autonomous Region of the Azores regarding the performance evaluation of public sector employees. While analyzing the legal framework from a substantive perspective is important, greater emphasis will be placed on reflecting on the consequential implications arising from the positions adopted.

**Keywords:** performance appraisal; human resources; public sector; SIADAPRA.

## DEDICATÓRIA

*À minha mãe, por tudo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Doutor Noronha Rodrigues e à Prof. Doutora Maria da Graça Batista, pela orientação, paciência e sugestões.

Um agradecimento especial, novamente, ao Prof. Doutor Noronha Rodrigues e à Prof. Doutora Ana Moniz, que numa altura em que tudo era à distância, sem o saberem, me motivaram a continuar.

## ÍNDICE

RESUMO.....	i
ABSTRACT .....	ii
DEDICATÓRIA.....	iii
AGRADECIMENTOS .....	iv
ÍNDICE.....	v
LISTA DE TABELAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS .....	viii
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO II – EQUADRAMENTO TEÓRICO.....	3
2.1.    A velha Administração Pública .....	4
2.2.    A Nova Administração Pública .....	5
2.3.    O Novo Serviço Público .....	7
2.4.    Reflexos na gestão de recursos humanos .....	12
CAPÍTULO III - O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL DOS AÇORES... 15	
CAPÍTULO IV – ESTÁTICA E DINÂMICA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO.... 21	
4.1.    A estática: intervenientes no processo de avaliação .....	21
4.1.1. Avaliador .....	21
4.1.2. Avaliado.....	22
4.1.3. Conselho coordenador de avaliação .....	22
4.1.4. Comissão paritária .....	23
4.1.5. Dirigente máximo do serviço .....	23
4.2.    A Dinâmica: Fases do processo de avaliação .....	24
4.2.1. Planeamento.....	25
4.2.2. Reuniões de Avaliação: contratualização dos parâmetros.....	25
4.2.3. Monitorização .....	29
4.2.4. Autoavaliação e avaliação .....	29
4.2.5. Harmonização das propostas de avaliação .....	30
4.2.6. Reuniões de avaliação: conhecimento da avaliação .....	31
4.2.7. Validações e Reconhecimentos .....	31
4.2.8. Apreciação pela Comissão Paritária .....	32
4.2.9. Homologação.....	33
4.2.10. Reclamações, recursos e impugnação .....	33
4.3.    Efeitos da avaliação .....	33
CAPÍTULO V – APRECIACÃO CRÍTICA .....	35
5.1.    Periodicidade .....	35
5.2.    Monitorização.....	36
5.3.    Reuniões de avaliação .....	38

5.4. Definição dos parâmetros de avaliação .....	39
5.5. Sistema de recompensas .....	41
5.6. Excessiva burocratização.....	43
5.7. Formação dos avaliadores .....	44
CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS .....	49

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Fundamentos da gestão pública e privada segundo o Novo Serviço Público...	8
Tabela 2. Principais alterações do regime do SIADAPRA. ....	15
Tabela 3. Objetivos do sistema integrado de gestão e avaliação.....	16

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Matrizes do Direito Administrativo. ....	4
Figura 2. Perspetivas de reforma da Administração segundo Osborn e Gaebler. ....	8
Figura 3. Processo de implementação de sistemas de gestão por objetivos. ....	17
Figura 4. Cascata de objetivos no seio da Administração Pública Regional. ....	19
Figura 5. Fases do processo de avaliação. ....	24

## CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

Embora se possa afirmar que existe uma diferença intrínseca entre a Administração Pública e Privada (Bilhim & Correia, 2016), fatores como a eficiência, inovação, produtividade, qualidade e gestão criteriosa de recursos são indiscutivelmente de grande importância e contribuem para aproximar os dois tipos de administração. Não obstante, haverá sempre que adequar os princípios de gestão ao setor público, considerando os fins deste setor, *in maxime*, a prossecução do interesse público. Um dos aspetos de relevo na gestão pública deverá ser a gestão estratégica de recursos humanos, no sentido de melhor se obter resultados dos trabalhadores que se tem à disposição.

O âmbito específico desta dissertação é o sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores em funções públicas da Região Autónoma dos Açores. A avaliação de desempenho é uma das áreas centrais na gestão de recursos humanos, quer no setor privado, quer no setor público. É um meio privilegiado de recolha de informação com os objetivos de, por um lado, aumentar eficiência e produtividade e, por outro lado, contribuir para a satisfação dos trabalhadores, das equipas de gestão e dos utilizadores ou clientes. O tema será analisado na perspetiva da Administração Pública enquanto entidade promotora do interesse da coletividade, voltada para o serviço ao cidadão e que, por isso, requer uma participação ativa e comprometida quer dos servidores públicos, quer da comunidade. Deste modo, pretende-se usar como ponto de partida o regime legal vigente, mas procurar uma interpretação que garanta o alinhamento entre os objetivos da Administração e dos interessados e o comprometimento organizacional dos trabalhadores.

O trabalho está dividido em cinco partes. Começa-se por pesquisar a evolução do tratamento dado à gestão da coisa pública desde o século XIX, altura em que emergem perspetivas científicas de gestão da Administração, passando pelas transformações que resultam da criação do Estado Social e, no ambiente político-social deste, os reflexos sentidos na forma como se encarou a gestão da Administração Pública. A este propósito foca-se com maior profundidade a passagem da Nova Administração Pública para o Novo Serviço Público. Para concluir esta etapa abordam-se os reflexos que se fazem sentir a nível da gestão de recursos humanos tendo em conta as perspetivas de gestão de cada momento.

De seguida, trata-se da configuração do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública Regional dos Açores (SIADAPRA), começando por explicar as bases teóricas em que assenta. Considerando precisamente essa base teórica, tributária da gestão por objetivos, ainda que o trabalho verse sob o subsistema aplicável aos trabalhadores, torna-se necessário descrever sucintamente os subsistemas que o precedem. Aborda-se ainda a forma como se efetua a interligação dos subsistemas e o seu funcionamento. De referir que as disposições legais citadas, quando sem indicação do diploma, remetem para o Decreto Legislativo Regional n.º 41/2008/A, de 27 de agosto, na redação dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2023/A, de 17 de julho.

O percurso deste trabalho passa depois por uma parte mais descritiva, examinando-se o regime legal aplicável aos trabalhadores em funções públicas e divide-se em três secções. A primeira secção, que se designa como estática, aborda isoladamente os sujeitos intervenientes no processo de avaliação. A segunda secção versa sobre a dinâmica do processo, isto é, as fases do processo de avaliação e a intervenção de cada um dos sujeitos. Por fim, são enunciados os efeitos do processo de avaliação.

Procede-se depois à análise crítica dos aspetos que parecem mais problemáticos na dinâmica do sistema de avaliação em vigor, ao mesmo tempo, propõem-se formas de interpretação que não supõem qualquer intervenção legislativa, no entanto, outras das propostas ou soluções apenas poderão ser pensadas numa perspetiva *de jure condendo*.

O trabalho encerra com a síntese das conclusões extraídas ao longo do trabalho e com algumas conclusões gerais que se extraem da ação legislativa sobre os instrumentos de gestão e avaliação em análise.

## CAPÍTULO II – EQUADRAMENTO TEÓRICO

Para que melhor se compreenda a análise que neste trabalho se propõe ao SIADAPRA, julga-se ser necessário começar por explicar a perspectiva de serviço público adotada e as consequências que necessariamente se refletem na gestão de recursos humanos da Administração Pública. Assim, será imprescindível percorrer, a partir das bases teóricas, a evolução da gestão pública.

A função administrativa do Estado, definida em sentido positivo, compreende a “atividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades coletivas em cada momento selecionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da coletividade política – ou seja, os interesses públicos contingentes” (Sousa & Matos, 2008, p. 41). A atividade administrativa abrange, portanto, desde a produção de bens e serviços à gestão dos recursos materiais obtidos e dos recursos humanos que mantém ao seu serviço, segundo as opções constitucionais que a comunidade política toma em cada momento.

A evolução da Administração Pública não é linear (Amaral, 2006), mas pode-se afirmar que o sistema administrativo hoje em vigor é tributário do modelo do Estado liberal que emergiu com as revoluções francesa e americana. É um modelo caracterizado pelo constitucionalismo, divisão de poderes, consagração dos direitos individuais e da igualdade jurídica entre os homens. Segundo a lição de Freitas do Amaral (2006), que se ilustra na Figura 1, distinguem-se dois grandes sistemas administrativos, por um lado o sistema administrativo britânico, cujas características, *grosso modo*, são a separação de poderes, o Estado de Direito, a descentralização, a sujeição da Administração ao direito e tribunais comuns e à execução judicial das decisões administrativas. Por outro lado, o sistema administrativo de tipo francês, do qual o sistema português é tributário, e que se caracteriza também pela separação de poderes e Estado de Direito, mas que é centralizado e regido por regras especiais de direito administrativo e sujeito aos tribunais administrativos (Amaral, 2006, p. 95).

Figura 1. Matrizes do Direito Administrativo.



Fonte: Amaral (2006).

Não obstante, refere Caupers (2009), ao longo do século XX, pode-se observar uma aproximação entre os dois sistemas com uma maior centralização do sistema britânico. Na passagem do Estado liberal para o Estado social de Direito e com a europeização do Direito Administrativo houve a necessidade de dotar o sistema britânico de um corpo teórico do Direito Administrativo mais denso e surgem os tribunais administrativos, na Grã-Bretanha, enquanto entidades administrativas independentes (Caupers, 2009).

Do mesmo modo que o desenho da Administração Pública, dos seus poderes, fins e âmbito se transformou em função dos interesses públicos de cada momento histórico, também a gestão, enquanto modo de condução e coordenação das organizações, do trabalho e das pessoas, da Administração Pública se alterou.

## 2.1. A velha Administração Pública

O surgimento de uma gestão científica da Administração Pública poderá ser situado no final do século XIX marcado pela evolução social e tecnológica desencadeadas pela Revolução Industrial e pelos contributos de Max Weber e o estudo da burocracia (Antunes, 2010).

Neste modelo, dito da velha Administração Pública (Danhardt & Danhardt, 2000) ou modelo clássico (Rocha, 2021), a Administração Pública está marcada pela hierarquia,

onde a competência de cada funcionário está bem delimitada e ocupa um lugar específico e marcado dentro da estrutura. O emprego público é caracterizado pela continuidade e constitui uma ocupação a tempo integral do funcionário, que efetua o trabalho de acordo com as regras e procedimentos, sem arbitrariedades e sem interferência política. Os gestores públicos são vistos como meros aplicadores da lei e das decisões políticas expressas em atos legislativos (Moreira & Alves, 2009) e cada funcionário deveria ser recrutado de acordo com a sua competência e de acordo com o mérito demonstrado para ocupar a função (Rocha, 2021). Caberia ao governo o controlo hierárquico das organizações, para que estas atingissem os seus objetivos de forma eficiente e sem envolvimento ativo e extensivo da política e a ação administrativa deveria ser pautada pela neutralidade e pelo profissionalismo (Danhardt & Danhardt, 2003). O momento histórico que vai da industrialização, passando pelo surgimento do Estado Social e que termina com a necessidade de reconstrução no pós-Segunda Guerra Mundial foi o contexto ideal para o desenvolvimento deste modelo de Administração Pública com as características atrás apontadas.

## **2.2. A Nova Administração Pública**

A partir dos anos 70, encontra-se na doutrina fatores de ordem conjuntural e de ordem teórica, que conjugados fazem emergir as disfunções do modelo clássico e determinam a sua transformação na Nova Administração Pública ou *New Public Management*.

Começando pelos fatores de ordem conjuntural e, segundo a lição de Miguel Prata Roque (2021), determinaram a transformação do modelo da velha Administração Pública as crises petrolíferas dos anos 70, com a subida exponencial do preço do petróleo, o crescimento excessivo das despesas públicas, em virtude do aumento dos enormes gastos do Estado Social e, conseqüentemente, a crise orçamental, resultante da necessidade de aumento de impostos para suportar a crescente despesa pública.

Do ponto de vista teórico Christopher Hood (1991) aponta aquilo que designa como “casamento de duas correntes de ideias” (p. 5). Uma destas correntes, a nova economia institucional, erguida sobre os pressupostos já usados na Teoria da Escolha Pública, onde se sustenta que, à semelhança do mercado, também a governação possui falhas que, no caso, conduzem ao desperdício e redistribuição injusta do rendimento (Samuelson & Nordhaus, 2005). A nova economia institucional veio afirmar conceitos como

concorrência, escolha do utilizador e transparência contrapostos à ideia da “boa administração”, eficiente e hierarquicamente estruturada.

O outro parceiro do casamento, segundo Hood (1991), seria a adoção de ideias do *managerialismo*, que se manifestou na tentativa de exportação das práticas de gestão privadas para o setor público, sob a hipótese de que a gestão privada é superior qualitativamente à gestão pública e de que, sendo a gestão um conjunto de conhecimentos universalmente aplicáveis, esta transposição para a Administração Pública levaria a uma maior eficácia e produtividade. Nas palavras de João Bilhim (2016), “este modelo liberal partiu de uma imagem altamente negativa da administração pública: negligência quanto ao interesse público; excesso de despesa; falta de interesse do funcionário na obtenção de resultados; monopólio de funções; adoção pelos funcionários e administradores das políticas que lhes sejam mais favoráveis” (pp. 111 – 112).

Neste modelo, onde prevalece a racionalidade do “homem económico”, o Estado deveria possuir um papel residual com organismos públicos descentralizados e a Administração ver reduzidas as suas competências ao mínimo e estar voltada para servir as necessidades do “cliente” (Danhardt & Danhardt, 2000). Foi um período marcado pela privatização de funções e infraestruturas do Estado e pela abertura do mercado a setores económicos até então vedados aos privados (Roque, 2021).

Considerando a dimensão dos serviços públicos e a grande quantidade de trabalhadores que estes necessitavam para fazer face a todas as tarefas confiadas ao Estado, muitas das preocupações deste movimento de reforma vão recair sobre a gestão dos recursos humanos. Neste campo, cujo paradigma se encontra na governação de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, mas que acabou por se refletir nas políticas públicas e de organização da Administração em muitos países europeus (Moreira & Alves, 2009), segundo Oliveira Rocha (2021) são identificados como reflexos das políticas aplicadas, a maior flexibilidade na fixação de salários, a aplicação de avaliações de desempenho com tradução nas progressões salariais, aumento da contratação a termo e diminuição das condições de trabalho oferecidas às novas contratações.

O modelo da Nova Administração Pública ao “colocar a política contra a administração, dada a crença na incapacidade dos organismos públicos para promover o serviço público de forma integrada e funcional” (Bilhim, 2016, p. 112) descarta a influência das decisões da comunidade e, com isso, os valores democráticos. Além disso, conforme refere Miguel Prata Roque (2021), a sua implementação não se traduziu nos ganhos de produtividade e eficácia anunciados, mas antes no surgimento de novas *castas*

*de empresários*, que passaram a atuar em monopólio ou oligopólio de propriedade privada, na perda de transparência no acesso a bens e serviços públicos, na criação de novas estruturas administrativas com competências de regulação e fiscalização com consequente aumento da despesa pública, na diminuição da qualidade dos serviços prestados e no surgimento de novas formas de criminalidade, como a corrupção, o tráfico de influências, a gestão danosa e o conflito de interesses.

Outro dos problemas causados pela gestão segundo os princípios da Nova Administração Pública ocorreu ao nível da articulação dos serviços públicos, visto que a fragmentação das tarefas do Estado elevou a complexidade na harmonização de posições antagónicas entre diferentes departamentos e a uma maior incerteza, por parte da direcção política, sobre a forma como as políticas são implementadas (Araújo, 2013).

Dadas as consequências sentidas ao nível da gestão da Administração Pública com a adoção deste modelo, procura-se “um novo equilíbrio que deve assentar, não no conflito, mas na cooperação entre parceiros, e que, se mede mais em termos de serviço à sociedade civil, de melhoria do seu bem-estar e também de crescimento de cada um de nós enquanto pessoa” (Moreira & Alves, 2009, p.25). Emerge, por isso, a teorização de um novo modelo de gestão da *coisa pública*.

### **2.3. O Novo Serviço Público**

Apesar dos contributos da Nova Administração Pública para a alteração do paradigma da gestão pública no sentido de gestão do valor público, sempre se dirá que para além da eficácia financeira dos serviços, será necessário garantir o acesso e a participação dos cidadãos (Moreira & Alves, 2008). Assim, emerge a Gestão do Valor Público ou Novo Serviço Público, proposta por Osborne e Gaebler (1992), após traçarem um retrato negativo do estado da Administração Pública norte-americana e defenderem a necessidade da adoção de uma terceira via na gestão administrativa, uma “*Perestroika americana*” (p. 24).

Os teóricos do Novo Serviço Público partem do princípio de que gerir na Administração Pública é substancialmente diferente de gerir uma empresa privada, conforme se sintetiza na Tabela 1, porque enquanto numa empresa a motivação do gestor é o lucro, para os políticos a motivação será a reeleição. Os dois tipos de organização também diferem quanto ao financiamento, que numa empresa privada será o dinheiro dos clientes e no Estado o resultado da aplicação de impostos. Por fim, diferem quanto à

atuação do mercado, sendo a Administração, normalmente, monopolista e, as empresas privadas sujeitas à competição do mercado.

Tabela 1. Fundamentos da gestão pública e privada segundo o Novo Serviço Público.

	Motivação	Financiamento	Atuação no Mercado
Administração Pública	Reeleição	Impostos	Competição
Empresa Privada	Lucro	Clientes	Monopolista

No entanto, o facto de a Administração Pública não poder ser gerida como se de uma empresa privada se tratasse, não significa que não possa ser mais empresarializada e, essencialmente, menos burocrática.

Para Osborn e Gaebler (1992), até então, sempre que se falava em melhorar a Administração, só se conheciam duas vias: o aumento de impostos ou o corte nas despesas. Defendem, contudo, que nenhuma das duas é necessária e que existe uma terceira via, isto é, a mudança nos incentivos que orientam os governos, conforme se ilustra na Figura 2. Assim, não seria necessário nem mais, nem menos Estado, mas sim melhor Estado. O objetivo seria o de tornar as instituições burocráticas em instituições empresariais, prontas para remover as pulsões obsoletas, fazer mais com menos e absorver novas ideias.

Figura 2. Perspetivas de reforma da Administração segundo Osborn e Gaebler.



Fonte: Osborn & Gaebler (1992).

Com isto, defendem que o impulso dos governos deveria ir no sentido de separarem as organizações com objetivo de *condução* das organizações com objetivo de *remar* e advogam que aqueles que conduzem o barco possuem mais poder do que aqueles que o remam (Osborne & Gaebler, 1992, p.35).

Conforme a metáfora adotada por Osborn e Gaebler (1992), as organizações que conduzem são aquelas que efetuam a decisão de políticas, requerendo, por isso, pessoas com capacidade para encarar todos os problemas e todas as possibilidades ao mesmo tempo e que procuram recursos. Já as organizações que remam, são aquelas que fornecem o serviço e que, por isso, precisam de pessoas que se focam numa missão, com capacidade para a desempenham bem. Manter os dois tipos de organização levaria, assim, a uma paralisação da Administração Pública, dado o carácter antagónico dos objetivos, pois se de um lado precisam encontrar o melhor método para os atingir, sendo necessariamente flexíveis e prontas para dar resposta a realidades complexas e em constante mudança, do outro lado teríamos organizações que tendem a defender os seus métodos a todo o custo.

Concluem, a partir daqui, que a separação entre a decisão e conceção de políticas do fornecimento dos serviços, conjugada com a devolução de poder aos cidadãos, no sentido de transferência do controlo das atividades burocráticas para a comunidade e com a promoção da competição entre os prestadores de serviços públicos, levaria a uma Administração Pública empreendedora e eficaz (Osborn & Gaebler, 1992). A Administração teria então um papel incentivador da participação cidadã, capaz de motivar a participar na gestão pública e de fomentar a concorrência entre os prestadores de serviços públicos. Com este novo modelo de Administração Pública pretende-se, ainda, fazer face à tendência de fragmentação das atribuições do Estado e, conforme refere Joaquim Araújo (2013) levar à “implementação de mecanismos de coordenação que preservem a coerência dos processos e que devolvam ao poder político a capacidade de gerir, planejar, conduzir e tomar decisões” (p. 98).

Também Denhardt e Denhardt (2000 e 2003) partem do pressuposto de que gerir um serviço da Administração Pública é substancialmente diferente de gerir uma organização privada. Os autores defendem, ao abordar a eficácia de cada um dos sistemas administrativos, que a Nova Administração Pública não pode apenas ser comparada com a Velha Administração Pública, pois esta, apesar dos enormes contributos é sempre vista como sinónimo de burocracia, hierarquia e controlo. Assim, sendo este o termo de comparação, a Nova Administração Pública sairia sempre a ganhar (Denhardt & Denhardt, 2003, p. 24). A Nova Administração Pública deverá ser comparada com o Novo

Serviço Público, voltado para a implementação de serviços e políticas públicas marcadas pela gestão democrática e participação cívica.

No entanto, Denhardt e Denhardt (2003), defendem que os servidores públicos devem sobretudo empregar valores partilhados de liderança e, em contraposição à metáfora proposta por Osborn e Gaebler (1992), afirmam que mais do que *conduzir*, a Administração deve *servir*. Cabe à Administração ir ao encontro dos interesses e necessidades dos cidadãos e não tentar controlar ou conduzir a sociedade em novas direções.

Nesta abordagem do Novo Serviço Público proposta por Denhardt e Denhardt (2003), o interesse público é o resultado ou síntese dos valores partilhados pela comunidade, logo não é coincidente com o somatório dos interesses individuais. Assim, a Administração deverá estar vocacionada para servir cidadãos e não clientes e um dos papéis do gestor público será o de contribuir para a construção de uma noção coletiva e partilhada do interesse público, segundo os parâmetros constitucionais e interesses da comunidade.

Estas duas perspetivas no Novo Serviço Público, ainda que assentes no serviço a cidadãos e não clientes e na transferência do controlo para a cidadania apresentam uma diferença fundamental. Por um lado, a conceção de Osborne e Gaebler (1992), voltada para o empreendedorismo da administração, para a criação de uma administração mais eficiente e eficaz, motivada pela concorrência entre serviços públicos e privados e, assim, preferindo os mecanismos do mercado às soluções do setor público (Bilhim, 2013a). Por outro lado, a conceção de Denhardt e Denhardt (2003) centrada na prossecução do interesse público, no enquadramento constitucional, nos valores partilhados pela comunidade e na participação democrática. Esta diferença de perspetiva terá, julga-se, implicações na gestão dos recursos humanos e naquilo que se espera deles.

No entanto, compre perguntar: haverá realmente diferenças entre gerir uma entidade administrativa ou uma empresa privada?

No entender de Bilhim (2016) a diferença entre os dois tipos de administração radica no contexto político em que cada uma delas opera, no estatuto legal em que se move e na responsabilidade em responder ao interesse público. Assim, haveria apenas uma diferença de enquadramento, em suma, “a administração pública tem lugar numa envolvente particular e específica de restrições, impostas pelo carácter jurídico-político que a envolve” (p. 115). No mesmo sentido, Rolo (2019) afirma que a diferença entre os dois setores reside na integração institucional de cada um deles, de onde decorrem diferentes critérios normativos, estatutários e funcionais. Acompanha a conclusão com a impressiva

imagem de que “o que hoje pertence ao «público» amanhã pode fazer parte do «privado» e vice-versa” (p. 101).

Para Rocha (2014) a gestão pública e a gestão empresarial diferem, em primeiro lugar, da prerrogativa do uso da coação por parte do Estado. De acordo com o elenco de diferenças que aponta entre as duas formas de gestão conclui-se que a gestão empresarial responde e orienta-se pelos princípios do mercado e expectativas dos acionistas, enquanto a gestão pública para além da necessidade de articular os vários interesses conflitantes na sociedade e da impossibilidade de medir a produtividade em lucro, responde perante o poder político.

Surge com clareza que a gestão pública e a gestão privada ou empresarial não são iguais e não podem, por isso, ser orientadas pelos mesmos princípios. A principal razão de ser da Administração Pública é a satisfação das necessidades coletivas (Caupers, 2002) e se, como repara Mintzberg (1996), em muitos dos serviços públicos não há uma clara distinção do que é ser um cliente ou um cidadão, quando investidos no papel de cidadãos acedemos a um conjunto de serviços, infraestruturas e atividades para as quais o setor privado não dá solução. Assim, aquilo que deverá ser defendido não é a supremacia de um setor sob o outro ou a assimilação de métodos de gestão, mas sim um equilíbrio entre o público e o privado.

Conforme se referiu, há necessidades para as quais o setor privado não dá solução e, outras há, para as quais não fará sentido estarem entregues ao Estado. No entanto, importa frisar, que no topo das prioridades deverá estar o interesse coletivo, pelo que a ação da administração se deverá pautar pela negociação, participação, ponderação de interesses e monitorização da implementação das políticas públicas e não apenas na implementação da vontade do titular circunstancial do poder ou na gestão da *coisa pública* como se de propriedade privada se tratasse. Esta conceção acarreta duas grandes consequências. Por um lado, uma maior transparência que deverá conduzir a uma maior dificuldade em ocultar práticas danosas do interesse público e, por outro lado, uma maior participação e envolvimento dos destinatários da ação dos organismos públicos (Roque, 2021). Esta parece ser a opção constitucional expressa no artigo 267.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, onde se prevê a participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, densificando assim o princípio, com carácter de princípio fundamental, da gestão participada, artigo 2.º *in fine* e artigo 9.º al. c), 2.ª parte (Canotilho & Moreira, 2010). De acordo com Miranda (2008) este princípio traduz-se “na atribuição aos cidadãos enquanto administrados, de específicos direitos de participação no exercício

de função administrativa do Estado – *maxime* quando estejam em causa direitos económicos, sociais e culturais – e na relevância de grupos de interesses, de associações e de instituições em processos de decisão a nível do Estado” (Miranda, 2008, p. 431). Assim, cabe ao legislador ordinário, densificar o princípio em questão e refleti-lo nos instrumentos de gestão da Administração Pública.

#### **2.4. Reflexos na gestão de recursos humanos**

Concomitante à evolução das perspetivas sobre a gestão da *coisa pública* temos a evolução da gestão de recursos humanos. Deste modo, num primeiro momento, nas palavras de Rato (2013) “a gestão de pessoal obedece ao modelo burocrático, hierarquizado no comando, e em que a distribuição de tarefas é diferenciada por categorias profissionais estanques, seguindo uma lógica de tipo fordista” (p. 214). Defende que nesta fase as necessidades de recursos humanos são avaliadas consoante o volume de trabalho e o poder das hierarquias, que têm o poder de decidir o perfil profissional dos trabalhadores a recrutar, essencialmente com base na educação formal obtida. No seio da Velha Administração Pública, a rigidez das tarefas realizadas e a forte hierarquização tornavam a avaliação de desempenho inexistente ou mais um expediente burocrático com o objetivo de controlar a ação dos servidores públicos.

Já na década de 80, com a emergência da Nova Administração Pública, sob a égide da Teoria da Escolha Pública, a gestão de pessoal evolui para o modelo de gestão por objetivos, desenvolvido no pós-Segunda Guerra Mundial, na senda de Peter Drucker (Bilhim, 2013b), através do qual os objetivos seriam definidos em cascata desde a unidade orgânica até aos trabalhadores. Esta evolução, obteve como efeito uma dissociação entre os objetivos das organizações, principalmente das privadas concessionárias do serviço público, da efetividade das políticas públicas (Rato, 2013).

Na perspetiva do Novo Serviço Público, com o propósito de conciliar uma gestão eficaz com a efetividade de controlo do Estado sobre as políticas públicas, no âmbito da gestão de recursos humanos, conforme faz notar Mintzberg (1996), recupera-se o consenso, que se começou a formar nos anos 50 do século passado, sobre a motivação, segundo o qual, esta é mais que um conceito puramente económico, sendo sobretudo um conceito psicológico. De acordo com estas teorias, os trabalhadores são vistos enquanto indivíduos que desenvolvem necessidades de afiliação e pertença, que formam grupos

dentro e fora das organizações e que criam normas. Da análise efetuada por Mintzberg (1996), contrastada com o que atrás ficou dito, conclui-se que estamos aqui perante uma inversão do paradigma sobre a visão dos trabalhadores. Ao deixar de considerar os servidores públicos como trabalhadores que desejam a segurança de um trabalho burocrático e automatizado, como na Velha Administração Pública, ou como indivíduos que apenas visam atingir os objetivos próprios e aos quais bastaria manter a monitorização e fornecer os incentivos necessários para atingir a produtividade desejada, conforme defendido pela teoria da Nova Administração Pública, terá, necessariamente, de se adotar uma postura diferente por parte dos gestores públicos.

Sendo o objetivo do Novo Serviço Público a criação de uma Administração colaborativa entre os vários organismos públicos e entre estes e os cidadãos, reclamará, por parte dos gestores públicos, um especial empenho na “coordenação das redes de deliberação e de fornecimento de serviços, bem como a manutenção da saúde do conjunto do sistema” (Stroker, 2008, p. 35) e determinará reflexos nas formas de trabalho em equipa, na prestação de contas da Administração Pública e na forma como os serviços são prestados (Araújo, 2013).

A chave para distinguir o Novo Serviço Público dos modelos que o antecedem estará nas motivações atribuídas aos cidadãos e aos servidores públicos (Stroker, 2008). Seguindo-se aqui o ensinamento de Denhardt e Denhardt (2003), os servidores públicos são indivíduos motivados por valores como a lealdade, o dever, cidadania, equidade e justiça (p. 165). Por certo haverá exceções, mas a opção pelo desempenho de funções públicas será procurada por indivíduos orientados para o serviço da comunidade. Um dos elementos essenciais de uma gestão estratégica é o desenvolvimento de uma cultura organizacional, moldada pelos valores, princípios, tradições, comportamentos, práticas de trabalho (Thompson *et al.*, 2006). Caberá aos gestores públicos, fomentar esses valores na cultura organizacional de cada um dos serviços e tratar os trabalhadores como parceiros na prossecução do interesse público. Segundo os princípios do Novo Serviço Público, aos gestores públicos incumbirá, de acordo com Stroker (2008), assegurar que os indivíduos se realizem em todo o seu potencial, tanto aqueles que contactam com a Administração como os trabalhadores que esta mantém ao serviço.

De acordo com Latham e Wexley (1982) os principais meios de garantir uma gestão das organizações adequadas são a seleção, a avaliação de desempenho, a formação e a motivação dos trabalhadores. No entanto, consideram que a avaliação de desempenho é o mais importante pois é aquele que garante a estabilização dos restantes. Uma adequada

avaliação de desempenho é crítica para a seleção de novos trabalhadores, dado que é com base na análise do posto de trabalho em que se baseia a avaliação que possibilita ao gestor selecionar o trabalhador certo para o lugar e, uma vez efetuada a admissão, determinar se o processo de seleção foi adequado. É também através da avaliação de desempenho que são identificadas as necessidades de formação e de motivação dos trabalhadores. Nas palavras de Bilhim (2016), “a avaliação de desempenho é a pedra angular de qualquer sistema eficaz de gestão de recursos humanos” (p. 265).

A falta de um sistema eficaz de gestão de desempenho, que não permita aos trabalhadores aferir aquilo que se espera deles, a qualidade do trabalho produzido em cada momento e a evolução do trabalho produzido ao longo do tempo pode trazer grandes problemas de gestão, quer em termos de eficácia da organização, quer da motivação dos recursos humanos (Odiorne, 1985). Não obstante, a sua implementação não deverá ser um mero ato de gestão corrente que ignora a gestão dos recursos humanos (Newton & Findlay, 1996; Carapeto & Fonseca, 2014) nem tão pouco uma forma de obrigar ao compromisso enquanto se exerce controlo sobre o comportamento dos trabalhadores (Townly, 1993). A implementação destes sistemas, principalmente em organizações onde tipicamente existe uma baixa confiança e suspeição sobre as intenções das chefias, como no caso dos organismos da Administração Pública (Healy, 1997) deve primar pela transparência, justiça e respeito pelos trabalhadores.

De acordo com Roberts (2002), a participação dos trabalhadores permite mitigar as disfunções dos sistemas tradicionais de avaliação e é um elemento-chave das técnicas de motivação intrínseca que facilita o crescimento e o desenvolvimento dos trabalhadores e capaz de gerar maior confiança. Refere ainda que o incentivo à participação leva a uma diminuição da tensão associada aos momentos de avaliação, à dissipação dos comportamentos defensivos e à diminuição dos conflitos organizacionais gerados pela atribuição das classificações. Não obstante, a principal vantagem da construção ou implementação de sistemas de avaliação participados será a aceitação dos mesmos pelos trabalhadores, pois a falta de aceitação “gera resistência e redução da motivação dos utilizadores, transformando o processo num exercício burocrático de preenchimento de papéis” (Roberts, 2002, p. 337). Uma Administração Pública com gestão participada e colaborativa deverá, pois, transformar os instrumentos de avaliação de desempenho num processo compreendido e aceite pelos trabalhadores e que permita a formação de um consenso sobre os valores e orientações da organização.

## **CAPÍTULO III - O SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL DOS AÇORES**

Na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores encontra-se em vigor o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Regional dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 41/2008/A, de 7 de agosto, já cinco vezes alterado, nos termos da evolução descrita na Tabela 2, a última das quais pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2023/A, de 17 de julho, e que introduz na Região um sistema que consagra um regime de gestão por objetivos, com a avaliação integrada dos organismos, dirigentes e trabalhadores.

Tabela 2. Principais alterações do regime do SIADAPRA.

Decreto Legislativo Regional n.º 41/2008/A, de 27 de agosto	Versão Original do SIADAPRA.
Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de outubro	Alteração residual e introdução de normas interpretativas no âmbito da harmonização dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações.
Decreto Legislativo Regional n.º 33/2010/A, de 18 de novembro	Inclusão dos chefes de gabinete e adjuntos dos subsecretários regionais, quando tenham competência delegada em matéria de pessoal nos dirigentes máximos dos organismos.
Decreto Legislativo Regional n.º 26/2015/A, de 23 de dezembro	Primeira alteração de fundo do SIADAPRA com alteração dos ciclos avaliativos, desaparecimento de arte do sistema de recompensas e reestruturação do sistema de avaliação de dirigentes superiores.
Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril	Alteração dos requisitos funcionais de avaliação, de modo a harmonizar o sistema com a alteração da duração do ciclo avaliativo.

O SIADAPRA, que vem reproduzir o modelo implementado na administração central, tem como objetivos, com os objetivos que se enunciam na Tabela 3, conforme exposição de Bilhim (2013a).

Tabela 3. Objetivos do sistema integrado de gestão e avaliação.

Avaliar a qualidade dos serviços	Avaliar os dirigentes	Diferenciar o desempenho
Potenciar o trabalho em equipa	Identificar necessidades de formação	Promover a comunicação
Fortalecer a liderança	Melhoria da gestão pública	Consolidar práticas de avaliação
Promover a motivação	Distinguir serviços e pessoas	Distinguir serviços e pessoas
Melhorar a informação, promovendo a transparência	Apoiar o processo de decisão estratégica	Fomentar a mobilidade

Fonte: Bilhim (2013a, pp. 163 – 164)

O desenvolvimento da gestão por objetivos, nos anos 50 do século passado, é atribuído a Peter Drucker, e, à semelhança da Nova Administração Pública, surge no contexto do utilitarismo (Bilhim, 2013b) em que esta se desenvolveu. A gestão por objetivos visa a coerência entre os objetivos de uma organização e os objetivos individuais (Berman *et al.*, 2001) e estabelece um método, segundo o qual, os objetivos da organização derivam em cascata em objetivos para cada um dos departamentos, para cada um dos gestores e, por fim, para cada um dos trabalhadores.

Seguindo a sistematização de Mathis e Jackson (2004), a gestão por objetivos deverá seguir as seguintes etapas:

1. *Análise e definição das funções*: análise conjunta das principais funções do trabalhador, de modo a acordarem as funções exatas a desempenhar;
2. *Desenvolvimento dos padrões de desempenho*: deverá existir um desenvolvimento mútuo dos padrões de desempenho, que seja mensurável e determinado;
3. *Determinação dos objetivos*: os objetivos deverão ser estabelecidos pelo trabalhador com a orientação do superior hierárquico. Os objetivos deverão

ter como fim um melhoramento do desempenho, logo, acima do padrão normal de desempenho, mas que sejam alcançáveis;

4. *Análise contínua do desempenho*: ainda que exista uma data para avaliar o desempenho, a análise do desempenho deverá ser contínua, com contínuo *feedback* e, se necessário, modificação dos objetivos.

Na Figura 3 ilustra-se as etapas, atrás referidas, de forma cíclica e interligada, querendo demonstrar, na senda de Mathis e Jackson (2004), a interdependência do processo. Deste modo, a primeira etapa de análise de funções dos trabalhadores, ainda que determine padrões de desempenho e os objetivos, poderá ela própria ser influenciada e sofrer alterações na sequência da análise de desempenho contínua, observada ao longo do ciclo avaliativo.

Figura 3. Processo de implementação de sistemas de gestão por objetivos.



Fonte: Adaptado de Mathis & Jackson, 2004 (p. 400)

Um sistema de gestão por objetivos requer, assim, a definição participada e realista de objetivos tangíveis, a existência de sistemas de monitorização do progresso no cumprimento dos objetivos e a comparação entre os objetivos esperados e os objetivos atingidos no final de cada ciclo avaliativo (Mathis & Jackson, 2004).

O sistema de gestão por objetivos, tendo sido concebido mais como forma de motivação dos trabalhadores do que como forma de controlo (Robbins, 2006), não é isento de problemas. Uma das principais críticas apontadas é a tendência para uma

diminuição da qualidade do trabalho produzido e a possibilidade de criação de problemas éticos desencadeados pela necessidade de atingir os objetivos independentemente das circunstâncias. Aponta-se ainda a tendência para a delimitação estrita das tarefas dos trabalhadores àquelas que implicam a consecução dos objetivos, levando a que alguns problemas sejam ignorados e não resolvidos, bem como a competitividade exacerbada que poderá levar a uma diminuição do trabalho em equipa (Berman *et al.*, 2001).

Não obstante, uma vez definidos corretamente os objetivos e implementados os métodos necessários à eficaz monitorização da atividade da organização, este sistema possibilita a resolução de alguns problemas de funcionamento dos organismos públicos, apontados – de forma certa – por Verbeeten (2008). Para o autor, do ponto de vista interno incute motivação nos trabalhadores, que passam a ter um foco de ação específico. Do ponto de vista externo, ao tornar claro para a comunidade quais os objetivos que cada organismo público pretende atingir e como a receita dos impostos será usada na sua prossecução, imprime transparência e legitimidade à gestão pública.

É possível o desenho de sistemas de avaliação de desempenho que vão para além da definição de objetivos. No entanto, tal como assinala Berman *et al.* (2001), os estudos disponíveis não demonstram que a escolha do método de avaliação é determinante para a eficaz aplicação do sistema de avaliação. Pelo contrário, a evidência demonstra que “a escolha das ferramentas de avaliação é menos importante do que o facto de os trabalhadores possuírem pouca confiança na capacidade dos gestores as implementarem eficazmente” (p. 269). Assim, importa, mais do que tentar desenhar e implementar um sistema de avaliação perfeito e sem falhas, conhecer quais os pontos mais sensíveis em cada momento da avaliação e desenvolver métodos e técnicas que possibilitem suprir as dificuldades levantadas.

O sistema de gestão e avaliação implementado na Administração Pública da Região Autónoma dos Açores está assente, como se referiu, na gestão por objetivos e planeamento em cascata. Uma vez configurado como sistema de gestão e não só como mecanismo de avaliação, segundo Moura (2012) “envolve a formulação de um conjunto de opções relativamente ao desempenho que se pretende alcançar no seio da Administração Pública e dos serviços que a integram, uma vez que gerir implica tomar decisões e efetuar escolhas tendo em vista a realização de determinados fins.” (p. 76). Instituiu-se, assim, um modelo de avaliação integrado por três subsistemas de gestão por objetivos, com planificação em cascata e onde, conforme se pode observar na Figura 4,

temos os objetivos estratégicos fixados pelo Governo Regional para toda a administração Pública, e dos quais derivam os objetivos para cada um dos subsistemas.

Figura 4. Cascata de objetivos no seio da Administração Pública Regional.



A avaliação dos serviços e organismos da Administração Pública é efetuada através do SIADAPRA 1. Este subsistema, com um ciclo de avaliação anual, deverá refletir o primeiro nível de definição de objetivos e constitui o centro do sistema de gestão e avaliação. A avaliação assenta no quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), composto por objetivos estratégicos, de carácter plurianual, e que, naturalmente, traduzem as opções políticas e legislativas do programa de Governo. É ainda composto por objetivos operacionais, fixados anualmente, e que visam a implementação dos objetivos estratégicos<sup>1</sup>.

Através do SIADAPRA 2 procede-se à avaliação dos dirigentes superiores e intermédios. Os dirigentes superiores são avaliados através da aferição do grau de cumprimento dos compromissos fixados na carta de missão outorgada pelo membro do Governo Regional da tutela. Já os dirigentes intermédios são avaliados segundo os resultados obtidos pelas unidades orgânicas que dirigem e pelas competências técnicas e de liderança escolhidas para cada um dos avaliados, mediante acordo com estes. Quer os compromissos fixados na carta de missão para os dirigentes superiores, quer os objetivos

---

<sup>1</sup> Artigos 10.º a 27.º.

fixados para cada uma das unidades orgânicas decorrerão, de acordo com os princípios da planificação em cascata, dos objetivos estratégicos e operacionais inscritos no QUAR<sup>2</sup>.

Na base da pirâmide do sistema temos o SIADAPRA 3, que regula a atribuição dos objetivos operacionais aos trabalhadores e a sua avaliação, que será desenvolvida no capítulo seguinte.

---

<sup>2</sup> Artigos 28.º a 40.º.

## **CAPÍTULO IV – ESTÁTICA E DINÂMICA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO**

Analisado o sistema na sua globalidade, cumpre agora examinar o subsistema com maior impacto sobre o desempenho e motivação dos trabalhadores, que será o SIADAPRA 3. De referir ainda que também será este subsistema aquele que, na sua aplicação, permite um maior grau de maleabilidade face ao regime estabelecido, pelo que será de grande importância a forma como os avaliadores o implementam.

Inicia-se a análise pela referência aos intervenientes no processo de forma isolada para depois se examinar, de modo dinâmico, as atribuições de cada um dos intervenientes no processo de avaliação. Conclui-se com a referência aos efeitos que o legislador atribuiu à avaliação na esfera jurídico-laboral dos trabalhadores.

### **4.1. A estática: intervenientes no processo de avaliação**

#### **4.1.1. Avaliador**

O papel de avaliador<sup>3</sup> é desempenhado pelo superior hierárquico direto ou, na sua falta, pelo superior hierárquico de nível seguinte. Ao avaliador cabe-lhe a negociação dos objetivos e competências, definição dos parâmetros de avaliação e fixação dos indicadores de medida de desempenho que determinam se os objetivos foram atingidos ou superados. Na definição de objetivos e competências deverá obedecer às orientações fixadas pelo Conselho Coordenador de Avaliação, ponderadas as expectativas dos trabalhadores e uma vez identificadas as suas necessidades de desenvolvimento profissional. O avaliador deverá ainda participar no processo preparativo e planificação do ciclo avaliativo, procedendo à recolha e registo dos contributos dos trabalhadores, bem como ainda acompanhar a evolução do desempenho dos avaliados e, se necessário, ajustar os objetivos negociados.

Outros sistemas poderiam ter sido desenhados como a avaliação pelos pares, utentes ou simples sistema de autoavaliação (Rego *et al.*, 2020). No entanto, o legislador optou, e bem, por considerar que o imediato superior hierárquico seria aquele que poderia estar dotado com mais informação sobre o desempenho dos trabalhadores que dirige.

---

<sup>3</sup> Artigo 56.º.

#### **4.1.2. Avaliado**

É avaliado qualquer trabalhador com relação jurídica de emprego público, desde que o vínculo seja constituído no biénio anterior e tenha durado, pelo menos, um ano<sup>4</sup>. No caso de relações de emprego público com menos de um ano, os trabalhadores são também avaliados, mas o desempenho é efetuado conjuntamente com o ciclo seguinte<sup>5</sup>. Ao avaliado cabe participar ativamente no processo de avaliação através da negociação de objetivos e competências, bem como proceder à autoavaliação no final do ciclo avaliativo<sup>6</sup>.

O regime legal atribui ainda alguns direitos de carácter geral ao avaliado, como o direito à informação sobre o sistema de avaliação e objetivos, bem como a garantia de reclamação e impugnação. As previsões neste âmbito são redundantes e já decorreriam quer de outras disposições, quer do regime geral de reclamação e impugnação de atos administrativos.

#### **4.1.3. Conselho coordenador de avaliação**

É um órgão colegial, composto pelos dirigentes máximos de cada departamento governamental e respetivo responsável pela gestão de recursos humanos. Sendo presidido pelo dirigente máximo designado pelo membro do Governo Regional com a tutela do departamento em causa, tem como competências definir as diretrizes para uma aplicação harmoniosa do SIADAPRA, que garanta a sua interligação e conexão com os instrumentos de gestão da Administração Pública Regional. Estabelece ainda orientações quanto à fixação de objetivos e competências, bem como sobre os respetivos parâmetros de medida. Uma vez terminado o ciclo avaliativo, cabe-lhe a validação das avaliações com menção de relevante e inadequado e reconhecer as menções de desempenho excelente<sup>7</sup>.

A composição limitada aos dirigentes superiores parece decorrer na natureza do regime legal do SIADAPRA enquanto instrumento de gestão dos serviços da

---

<sup>5</sup> Artigo 42.º.

<sup>6</sup> Artigo 57.º.

<sup>7</sup> Artigo 58.º.

Administração Pública regional e, como tal, responsáveis pela implementação dos objetivos estratégicos. Não obstante, não se pode deixar de notar o afastamento do legislador da doutrina da gestão por objetivos, a que se fez menção anteriormente, e que pugna por um processo de definição de objetivos participado pelos trabalhadores.

#### **4.1.4. Comissão paritária**

É um órgão colegial de natureza consultiva, do qual fazem parte dois membros designados pelo membro do Governo Regional com a tutela do departamento, um dos quais com assento no conselho coordenador de avaliação, e dois representantes dos trabalhadores, escolhidos através de processo eleitoral, promovido dentro de cada um dos departamentos governamentais. O mandato dos vogais da comissão paritária é de quatro anos e têm competência para apreciar as propostas de avaliação, por iniciativa dos trabalhadores, antes da homologação pelo dirigente máximo do serviço<sup>8</sup>.

A composição deste órgão pretende-se representativa, sendo um afloramento da necessidade de envolvimento de todos os participantes no processo de avaliação. Este reflexo é, contudo, muito ténue, pois, como se verá, apenas é chamado a pronunciar-se sobre o processo de avaliação de modo eventual.

#### **4.1.5. Dirigente máximo do serviço**

Ao dirigente máximo de cada serviço cabe coordenar e controlar o processo de avaliação, garantindo assim que este é efetivamente aplicado. Compete-lhe ainda homologar as avaliações, depois da validação do conselho coordenador de avaliação, e decidir sobre as reclamações submetidas pelos avaliados<sup>9</sup>. As competências referidas, de confirmação e decisão, são as usuais no sistema de Direito Administrativo português e a que o SIADAPRA não foge. Qualquer uma das competências se traduz na formulação de um ato administrativo. Assim, por uma questão de coerência do sistema parece ser acertada a opção legislativa.

---

<sup>8</sup> Artigo 59.º.

<sup>9</sup> Artigo 60.º.

## 4.2. A Dinâmica: Fases do processo de avaliação

As fases do processo de avaliação<sup>10</sup> podem ser divididas em três momentos distintos. Um primeiro momento de preparação, que antecede o ciclo avaliativo, um momento de execução, que coincide com o ciclo avaliativo e, por fim, um momento de controlo, que decorre no ano seguinte ao do ciclo avaliativo. Na análise que se apresenta, e que se ilustra na Figura 5, segue-se a ordem cronológica que um processo típico de avaliação segue.

Figura 5. Fases do processo de avaliação.



De referir que os prazos estabelecidos são meramente ordenadores, pelo que haverá alguma flexibilidade quanto ao seu cumprimento e o incumprimento poderá ter consequências disciplinares ou na renovação das comissões de serviço, mas nunca a invalidação do processo de avaliação com esse fundamento.

<sup>10</sup> Artigo 61.º a 75.º.

### 4.2.1. Planeamento

A avaliação dos trabalhadores tem carácter bienal, que corresponde a dois anos civis<sup>11</sup>. No entanto, o processo inicia-se com o seu planeamento efetuado no último trimestre do ano anterior ao ciclo avaliativo. A fase de planeamento é desencadeada pelo dirigente máximo do serviço e destina-se à definição dos objetivos e à fixação dos resultados a atingir pela unidade orgânica e pelos trabalhadores.

Os objetivos devem ser fixados conforme os instrumentos de gestão, *in maxime*, o QUAR e, obedecendo à lógica de planeamento em cascata, devem refletir o alinhamento dos objetivos do serviço, dos dirigentes e dos demais trabalhadores da Administração Pública. Numa ótica de envolvimento dos trabalhadores e como reflexo do princípio da administração participada, os dirigentes devem procurar obter os contributos dos trabalhadores para identificarem as necessidades e expectativas dos utilizadores dos serviços. O propósito será, de acordo com o legislador, assegurar um alinhamento entre objetivos dos serviços e a satisfação do interesse público.

A planificação efetuada pelos serviços será depois tida em conta pelo Conselho Coordenador de Avaliação na fixação dos indicadores de desempenho, sobretudo dos indicadores para superação dos objetivos, possibilitando-se assim a aplicação harmónica e objetiva do sistema de avaliação dentro de cada departamento governamental<sup>12</sup>.

Esta fase é determinante na cadeia de gestão da Administração Pública, enquanto marco definidor e orientador da ação dos recursos humanos na consecução dos objetivos estratégicos definidos.

### 4.2.2. Reuniões de Avaliação: contratualização dos parâmetros

No mês de fevereiro, já dentro do período avaliativo, são realizadas as reuniões de avaliação<sup>13</sup>. Estas servem dois propósitos: em primeiro lugar dar a conhecer o resultado da avaliação do ciclo anterior e, em segundo lugar, negociar os parâmetros de avaliação do ciclo em curso. Como se referiu, num propósito de seguir aqui uma sequência cronológica do processo de avaliação, ainda que se trate da mesma reunião, e considerando que nela se trata de aspetos do ciclo cuja execução se pretende terminar e

---

<sup>11</sup> Artigo 41.º.

<sup>12</sup> Artigo 62.º.

<sup>13</sup> Artigo 65.º.

do ciclo em curso, aborda-se em primeiro lugar a contratualização dos parâmetros e a comunicação da avaliação será abordada mais adiante.

A reunião de avaliação deverá ser marcada pelo avaliador ou, na falta de marcação, requerida pelo avaliado e nela serão negociados os parâmetros de avaliação, tendo em conta o perfil do trabalhador, as suas necessidades e expectativas de desenvolvimento e os objetivos fixados para a unidade orgânica.

Prévia à reunião de avaliação poderá ser efetuada uma reunião entre o dirigente e todos os avaliados da unidade orgânica ou equipa, havendo obrigatoriedade em realizar esta reunião preliminar, quando existam objetivos partilhados que decorram dos instrumentos de gestão<sup>14</sup>.

Os parâmetros de avaliação desdobram-se em resultados e competências<sup>15</sup>, sendo ambos definidos por acordo entre o avaliador e o avaliado, mas, na falta de acordo entre ambos, prevalecerá a escolha do avaliador<sup>16</sup>.

A avaliação do parâmetro resultados traduz-se no grau de cumprimento dos objetivos negociados, sendo fixados entre três e sete objetivos, que poderão ser<sup>17</sup>:

- De produção de bens ou atos de prestação de serviços, com o fim de incrementar a eficácia na satisfação dos utilizadores;

- De qualidade, visando a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores;

- De eficiência, de modo a simplificar e racionalizar os prazos e procedimentos de gestão, bem como a diminuição de custos de funcionamento;

- De aperfeiçoamento das competências individuais, técnicas e comportamentais dos trabalhadores. Esta modalidade de objetivo será usada, de forma obrigatória, caso o trabalhador, no ciclo avaliativo precedente, tenha obtido a menção de inadequado.

Para cada objetivo, no final do ciclo avaliativo, é atribuída uma classificação, 5 pontos no caso de o objetivo ter sido superado, 3 pontos se atingido e 1 ponto se não atingido. A pontuação final expressa-se através da média aritmética das pontuações atribuídas a todos

---

<sup>14</sup> Artigo 66.º.

<sup>15</sup> Artigo 45.º n.º 1.

<sup>16</sup> Artigo 67.º al. a) e 35.º n.º 6 *ex vi* 48.º n.º 2.

<sup>17</sup> Artigo 46.º

os objetivos<sup>18</sup>. Nesta reunião devem ainda ser definidos os indicadores de medida que determinam se cada um dos objetivos foi superado, atingido ou não atingido<sup>19</sup>.

A avaliação do parâmetro das competências é efetuada após escolhidas, por acordo, um mínimo de cinco. A escolha é efetuada a partir da lista de competências comportamentais do Anexo VI da Portaria n.º 6/2006, de 27 de janeiro, e deverá ser relacionada com a carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho ocupado pelo trabalhador. Neste parâmetro não são definidos os indicadores de medida que demonstram se a competência foi demonstrada a um nível elevado, se foi meramente demonstrada ou se não foi demonstrada ou é inexistente. A este propósito, o n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 6/2006, de 27 de janeiro, remete para o *padrão médio exigível de desempenho*<sup>20</sup>.

Também nas competências é atribuída uma pontuação de 5 se demonstrada a um nível elevado, 3 pontos se demonstrada e 1 ponto se não demonstrada ou inexistente. Do mesmo modo que no parâmetro dos resultados, a pontuação final corresponde à média aritmética das pontuações atribuídas a cada uma das competências<sup>21</sup>.

Moura (2012) discute se entre os objetivos e as competências estabelecidas deverá existir uma relação, afirmando que “os objetivos só são realizáveis através da demonstração das competências e estas só existem se aqueles também existirem” (p. 209). Não obstante, acaba por afirmar que nem todos os objetivos se inter-relacionam com as competências avaliadas e vice-versa. Não se acompanha esta posição e crê-se que as competências escolhidas da lista poderão não possuir qualquer relação com os objetivos estabelecidos. Por mais importantes que características como a análise da informação e sentido crítico, a orientação para o serviço público, a adaptação, melhoria contínua e o relacionamento interpessoal ou a comunicação sejam para o cumprimento dos objetivos, um trabalhador que seja avaliado através de objetivos meramente operacionais de, por exemplo, produção de determinado número de peças ou número de atendimento de utentes em determinado período, não revelará necessariamente as competências referidas.

A avaliação final<sup>22</sup> será expressa na média ponderada das classificações obtidas nos dois parâmetros, devendo existir, regra geral e salvo o estabelecimento de limites diferentes estabelecidos por despacho conjunto do Secretário Regional da tutela do

---

<sup>18</sup> Artigo 47.º

<sup>19</sup> Artigo 66.º n.º 2.

<sup>20</sup> Artigo 68.º, 35.º n.º 6 e 48.º n.º 1.

<sup>21</sup> Artigo 49.º.

<sup>22</sup> Artigo 50.º.

departamento governamental em causa e do Secretário Regional com a tutela da Administração Pública, uma ponderação mínima de 60% para as competências e 40% de ponderação máxima para as competências.

A avaliação final será então:

- Desempenho relevante, entre 4 e 5 pontos;
- Desempenho adequado, entre 2 e 3,999 pontos;
- Desempenho inadequado, entre 1 e 1,999 pontos.

O reconhecimento do desempenho excelente poderá ser requerido por iniciativa do avaliador ou do avaliado de entre os trabalhadores cuja avaliação expectável seja a de desempenho relevante. A iniciativa do reconhecimento deverá ser acompanhada de fundamentação e análise do impacto do desempenho, bem como os contributos para o serviço<sup>23</sup>.

Será ainda necessário acrescentar que a classificação dos trabalhadores poderá ser efetuada apenas com base nas competências no caso de trabalhadores de carreiras cujo recrutamento exija como habilitações literárias a escolaridade obrigatória ou que confira diploma do 12.º ano do ensino secundário e desenvolva tarefas rotineiras, padronizadas, previamente determinadas e executivas, com carácter de permanência. Neste caso as competências escolhidas não poderão ser inferiores a oito, uma das competências deverá avaliar a capacidade de realização e orientação para os resultados e a ponderação atribuída a cada competência poderá ser distinta. A avaliação final será traduzida na média aritmética simples das competências avaliadas<sup>24</sup>.

O sistema de avaliação demonstra privilegiar indicadores de natureza objetiva e mensuráveis, dentro do espírito da gestão de objetivos. Porém, sofre alguma atenuação ao avaliar características dos trabalhadores de natureza comportamental e relacional e ao possibilitar, em casos excepcionais, que a avaliação se cumpra apenas tendo por base estes últimos.

---

<sup>23</sup> Artigo 51.º.

<sup>24</sup> Artigo 45.º n.º 3 a 9.

### 4.2.3. Monitorização

No decurso do biénio correspondente ao ciclo de avaliação o legislador faz uma breve referência à monitorização do desempenho dos trabalhadores, dispondo sobre a possibilidade de se adotarem meios para a análise conjunta, entre avaliado e avaliador, por forma a que<sup>25</sup>:

- Possam ser reformulados os objetivos a atingir no caso da superveniência de eventos que impeçam o desenrolar da atividade, o que poderá ocorrer em caso se falta de prestação efetiva de serviço ou sempre que seja objetivamente impossível prosseguir os objetivos fixados;
- Sejam clarificados aspetos, de modo a facilitar o ato de avaliação;
- Sejam recolhidas reflexões sobre o efetivo desempenho do trabalhador e que sirvam de fundamento do ato de avaliação.

De referir que a monitorização pode ser efetuada por iniciativa do avaliador ou por requerimento do avaliado. No entanto, o legislador optou por não estabelecer qualquer prazo nem obrigatoriedade, ficando a sua realização na discricionariedade dos interessados.

### 4.2.4. Autoavaliação e avaliação

Uma vez concluído o ciclo avaliativo, na primeira quinzena de janeiro do ano seguinte, devem ter lugar os processos de autoavaliação e de avaliação<sup>26</sup>. A autoavaliação é de carácter obrigatório e pretende-se participada. Este deverá ser o momento em que o trabalhador reflete sobre as suas oportunidades de desenvolvimento profissional. A materialização da autoavaliação faz-se através do preenchimento de ficha própria – modelo aprovado pela Portaria n.º 6/2006, de 27 de janeiro, Anexos II e III – que depois deverá ser analisada conjuntamente entre avaliador e avaliado. O resultado desta fase preparatória da atribuição, ainda que obrigatório, não possui carácter vinculativo. Não

---

<sup>25</sup> Artigo 74.º.

<sup>26</sup> Artigo 63.º.

obstante, o juízo formulado pelo trabalhador quando efetua uma reflexão sobre o seu desempenho deverá ser considerado pelo avaliador (Moura, 2012).

A avaliação é efetuada após a reunião de autoavaliação, pelo avaliador e traduz-se na atribuição das menções pelos avaliados em função do desempenho dos trabalhadores, uma vez ponderados os parâmetros e indicadores de desempenho e das orientações do conselho coordenador de avaliação. Em bom rigor, trata-se da elaboração de propostas de avaliação que só deverão ser definitivas depois da harmonização por parte do conselho coordenador de avaliação, ou seja, na fase que a seguir se analisa.

As propostas de menções de desempenho relevante ou inadequado são depois submetidas ao conselho coordenador de avaliação para validação e as menções de desempenho excelente submetidas para processo de reconhecimento.

#### **4.2.5. Harmonização das propostas de avaliação**

O conselho coordenador de avaliação deverá reunir na segunda quinzena de janeiro para analisar as propostas de avaliação submetidas pelos dirigentes de cada unidade orgânica e proceder à sua harmonização<sup>27</sup>.

Um dos objetivos principais desta fase seria o de verificar o preenchimento das quotas, estabelecidas na Resolução do Conselho do Governo n.º 2/2010, de 14 de janeiro, e que fixava no SIADAPRA 3 em 30% a quota máxima para trabalhadores com desempenho relevante, mas que se vê revogada pela alteração ao regime do SIADAPRA operada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2023/A, de 17 de julho, que revoga o número do artigo 75.º que previam a existência de quotas relativas à diferenciação de desempenho. De referir, contudo, que as demais disposições do regime do SIADAPRA que preveem a existência de diferenciações de desempenho não sofreram qualquer alteração, pelo que se deixa em aberto a possibilidade de criação de outros mecanismos que não o sistema de quotas gerais fixadas por Resolução.

Não obstante, nesta fase, sempre que o conselho coordenador de avaliação entenda discordar da avaliação proposta pelo avaliador, emite novas orientações para estes reverem as classificações atribuídas, que poderão ser acatadas ou não pelo avaliador. Inicia-se também aqui o processo de validação dos desempenhos relevante e inadequado, bem como o reconhecimento dos desempenhos excelentes.

---

<sup>27</sup> Artigo 64.º.

#### 4.2.6. Reuniões de avaliação: conhecimento da avaliação

Na sequência da reunião do conselho coordenador de avaliação, o avaliador reúne com o avaliado, no mês de fevereiro<sup>28</sup>, conforme *supra* referido, para comunicação da avaliação final e também para:

- Identificação das potencialidades pessoais do trabalhador a desenvolver;
- Diagnóstico das necessidades de formação;
- Diagnóstico das melhorias a introduzir no posto de trabalho;
- Discutir a alteração de posicionamento remuneratório e a atribuição de prémios de desempenho.

Não se pode deixar de chamar à atenção, conjugando o que agora se menciona, com o que se salientou no ponto 4.2.2., a abrangência dos assuntos tratados nesta reunião. As implicações desta opção do legislador serão mais abaixo debatidas.

#### 4.2.7. Validações e Reconhecimentos

Uma vez efetuadas as reuniões de avaliação, o conselho coordenador de avaliação volta a reunir para proceder à validação das propostas de avaliação com menções de desempenho relevante e inadequado e ao reconhecimento dos desempenhos excelentes<sup>29</sup>. O legislador não determina qual a data em que esta reunião deverá ocorrer, mas tendo em vista que a homologação das avaliações deverá ocorrer até 30 de abril e compulsado o prazo de requerimento e apreciação pela comissão paritária, que será analisado de seguida, crê-se que esta reunião deverá ter lugar durante a segunda metade de fevereiro ou primeira quinzena de março.

Sempre que o conselho coordenador de avaliação não concorde com as avaliações atribuídas poderá devolver o processo ao avaliador, de forma fundamentada, para que este reformule, no prazo determinado, a avaliação. O avaliador poderá manter a proposta formulada, apresentando fundamentação para o efeito. A decisão final será do conselho coordenador de avaliação, de acolher a proposta final ou de, pelo contrário, estabelecer

---

<sup>28</sup> Artigo 65.º.

<sup>29</sup> Artigo 69.º.

uma proposta de avaliação para que se dê conhecimento ao avaliado e se remeta para homologação.

Uma vez validadas as avaliações, o avaliador deverá convocar o avaliado para que este tome conhecimento da menção e classificação atribuídas.

Considerando que não se concebe que fossem remetidas ao conselho coordenador de avaliação classificações que não fossem devidamente fundamentadas com as classificações atribuídas em cada parâmetro, a prerrogativa de alteração de notas seria essencialmente exercida quando o número de avaliações com menção de relevante excedesse a quota. Assim, em bom rigor, com o desaparecimento deste sistema, este poder do conselho coordenador de avaliação vê-se esvaziado.

#### **4.2.8. Apreciação pela Comissão Paritária**

Tendo conhecimento da classificação atribuída, o trabalhador avaliado poderá requerer ao dirigente máximo do serviço, em dez dias úteis, que o processo seja apreciado pela comissão paritária<sup>30</sup>. O requerimento para apreciação deverá ser fundamentado e acompanhado de toda a documentação necessária à análise do processo.

A apreciação da comissão paritária, deverá ser efetuada em dez dias úteis, podendo esta, para efeitos de emissão de relatório de proposta de avaliação, solicitar mais elementos ao avaliado, ao avaliador ou ao conselho coordenador de avaliação, ou ainda, ouvir em declarações o avaliador ou o avaliado. O relatório emanado pela comissão paritária deverá ser subscrito por todos os vogais ou acompanhado de votos de vencido, na ausência de unanimidade.

Estes relatórios, sendo obrigatórios quando requeridos, não possuem carácter vinculativo, pelo que pouco ou nenhum efeito poderão ter na alteração da classificação no sentido da pretensão do trabalhador. Julga-se, contudo, que o seu conteúdo poderá ter algum efeito no caso de impugnação do ato de homologação.

---

<sup>30</sup> Artigo 70.º.

#### **4.2.9. Homologação**

Uma vez estabelecidas as classificações, estas deverão ser homologadas pelo dirigente máximo do serviço até 30 de abril, dando-se conhecimento ao avaliado no prazo de cinco dias úteis após o ato<sup>31</sup>.

#### **4.2.10. Reclamações, recursos e impugnação**

Tendo conhecimento do ato de homologação, o trabalhador possui então cinco dias úteis para reclamar do ato junto do dirigente máximo do serviço, que deverá decidir sobre a reclamação no prazo máximo de 15 dias úteis desde a sua apresentação. O dirigente máximo do serviço deverá ter em conta os fundamentos apresentados pelo avaliado, mas também solicitar pronuncia ao avaliador. Caso tenha sido solicitada a intervenção da comissão paritária, o relatório por esta produzido deverá ser considerado na tomada de decisão. Do ato de homologação ou da decisão sobre a reclamação cabe recurso hierárquico ou tutelar, bem como impugnação judicial, nos termos gerais<sup>32</sup>.

#### **4.3. Efeitos da avaliação**

No que concerne aos efeitos da avaliação, o regime do SIADAPRA elenca os efeitos gerais e efeitos específicos para os trabalhadores com desempenho excelente, relevante e inadequado. Como efeitos gerais estabelece<sup>33</sup>:

- A identificação das potencialidades pessoais e profissionais a desenvolver;
- Diagnóstico das necessidades de formação;
- Diagnóstico e identificação das competências a melhorar;
- Identificação das melhorias a introduzir nos postos de trabalho e processos associados;
- Alteração do posicionamento remuneratória e atribuição de prémios.

---

<sup>31</sup> Artigo 71.º.

<sup>32</sup> Artigo 72.º e 73.º.

<sup>33</sup> Artigo 52.º n.º 1.

Dando uso à distinção entre “Utilização Administrativa” e “Utilização no Desenvolvimento”, empregada por Mathis e Jackson (2004), onde as primeiras estariam relacionadas com as compensações, promoções ou despedimento de trabalhadores e as segundas com a identificação do potencial do trabalhador, possíveis áreas de crescimento, formação e planeamento da carreira, pode-se concluir que o legislador se ocupa sobretudo da planificação do desenvolvimento do trabalhador.

Já no que diz respeito aos efeitos específicos para determinadas menções, o legislador ocupa-se, sobretudo, com a atribuição de recompensas aos trabalhadores com avaliação de excelente ou relevante e com os elementos de fundamentação da menção de desempenho inadequado que permitam identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional do trabalhador<sup>34</sup>. Denota-se aqui um maior equilíbrio entre efeitos de utilização administrativa e de utilização no desenvolvimento.

Assim, caso ao trabalhador seja atribuída a menção de desempenho excelente em dois ciclos avaliativos consecutivos, poderá escolher entre um estágio num organismo público estrangeiro ou organização internacional, um estágio noutra serviço público, organização não governamental ou empresarial com métodos de gestão relevantes para a Administração Pública, ou frequentar ações de formação adequadas ao desenvolvimento das suas competências profissionais. Terá ainda direito a um acréscimo de cinco dias no período de férias, no ano seguinte<sup>35</sup>.

Por seu turno, um trabalhador com desempenho relevante em dois ciclos avaliativos consecutivos, terá direito a um acréscimo de três dias de férias no período de férias, no ano seguinte<sup>36</sup>.

Será ainda de referir que, pese embora o legislador nos forneça um elenco de efeitos gerais, do regime em vigor não se extraem quaisquer consequências ou efeitos refletidos na situação jurídico-laboral dos trabalhadores. Por outro lado, no que toca aos efeitos especiais em determinados trabalhadores também não existe grande elaboração na distribuição de recompensas nem na identificação das causas de um desempenho insuficiente. Abordaremos mais abaixo as consequências desta opção legislativa.

---

<sup>34</sup> Artigo 53.º

<sup>35</sup> Artigo 52.º n.º 2 a 4.

<sup>36</sup> Artigo 52.º n.º 5.

## CAPÍTULO V – APRECIÇÃO CRÍTICA

Conforme afirma Berman *et al.* (2001), o processo de avaliação “é uma das mais difíceis tarefas do gestor precisamente porque é, ao mesmo tempo, importante e problemática” (p.260). Assim, e tendo como ponto de partida que um processo de avaliação mal elaborado ou mal conduzido gera resultados negativos a nível pessoal, tais como um baixo desempenho profissional, desmotivação e frustração dos trabalhadores e gestores, tensão nas relações laborais entre avaliados e avaliadores, perda de confiança e perda de oportunidade para melhorar o desempenho. Considerando ainda os efeitos negativos causados a nível organizacional, como o desenvolvimento de uma cultura de cinismo e de baixa moral, perda de foco na gestão e perda de credibilidade da gestão de recursos humanos (Longenecker, 1997), visto o regime do sistema de avaliação dos trabalhadores em funções públicas, haverá que proceder à apreciação crítica de alguns aspetos relativos quer ao procedimento, quer à insuficiência das previsões legais.

### 5.1. Periodicidade

A duração dos ciclos avaliativos tem influência na produtividade e motivação dos trabalhadores (Berman *et al.*, 2001), pois entende-se que os trabalhadores com um bom desempenho, quando expostos a ciclos demasiado longos e em que têm de esperar muito até conhecer o resultado da avaliação, poderão sofrer quebras no rendimento por falta de motivação. Já no caso de trabalhadores com um fraco desempenho, o desconhecimento dos motivos ou a implementação de medidas corretivas de forma atempada, poderá levar a que as perdas sofridas sejam irrecuperáveis.

Com a alteração do regime do SIADAPRA efetuada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2015/A, de 23 de dezembro, e que produziu efeitos a 1 de janeiro de 2015, a avaliação de desempenho, que até então tinha carácter anual, passou a ser bienal. Esta alteração legislativa, para além de tornar demasiado longo o ciclo avaliativo, veio acrescentar um fator de incoerência ao sistema de avaliação. Desde a referida alteração que a avaliação dos serviços no SIADAPRA 1 possui carácter anual, a avaliação dos dirigentes no SIADAPRA 2 é efetuada a cada três anos – conforme a duração da comissão de serviço – e a avaliação dos trabalhadores bienal, conforme se viu. Acompanha-se, pois, a posição de Madureira (2016), para quem “é incompreensível como é que numa lógica de

gestão por objetivos, em que o desdobramento dos objetivos em cascata se faz do topo para a base operacional das organizações, é possível que existam tempos de avaliação distintos” (p. 190).

Segundo Berman *et al.* (2001) a melhor solução será a de proceder à avaliação de desempenho em ciclos temporais que se aproximem das características do posto de trabalho, em que trabalhos de menor sofisticação devem ser avaliados mais frequentemente do que trabalhos que exigem um maior grau de complexidade, onde o desempenho não é mensurável sem que tenha decorrido um período de tempo substancial. A mesma posição é defendida por Mohrman *et al.* (1989), defendendo que em cada organização deveriam ser considerados dois ciclos, um focado no desempenho imediato do trabalhador e no *feedback* e outro focado nos objetivos de longo prazo e desenvolvimento de carreira. Não obstante, considerando o tempo consumido pelo processo de avaliação, e o nível de trâmites exigidos num organismo de Administração Pública, não se vislumbra a possibilidade de abrir procedimentos de avaliação com ciclos variados.

Posto isto, surge como evidente a necessidade de encurtar os ciclos de avaliação para que voltem a ter carácter anual, idênticos ao ciclo de gestão das organizações, com mais ênfase na monitorização do desempenho dos trabalhadores e criação de sistemas adequados de *feedback*, nos termos que analisaremos em seguida.

## 5.2. Monitorização

Um dos aspetos mais problemáticos do regime do SIADAPRA 3 prende-se com o sistema instituído de monitorização do desempenho do trabalhador. Recaindo a obrigação de efetuar a monitorização sobre o avaliador e, subsidiariamente, sobre o trabalhador, o legislador parece ter como fundamental preocupação e existência de eventos supervenientes que impliquem uma revisão dos objetivos contratualizados. De acordo com Moura (2012), “em causa está assegurar que ao longo do processo avaliativo existirá sempre uma proporcionalidade entre os meios disponibilizados e os fins que se pretendem alcançar e uma clarificação dos aspetos essenciais à avaliação” (p. 323). Ora, esta parece ser uma visão demasiado redutora da monitorização do desempenho do trabalhador no âmbito de um processo avaliativo. A monitorização do desempenho do trabalhador não deverá servir apenas para uma eventual renegociação de objetivos e fundamentação da classificação a atribuir no final do ciclo avaliativo. Este processo, para que dele se tire

partido, deverá ser utilizado para dar *feedback* ao trabalhador pelo desempenho demonstrado. Um processo de avaliação efetivo requer a existência de *feedback* por parte da entidade empregadora, sendo essencial em sistemas de gestão por objetivos, como se teve oportunidade de frisar.

Sem a existência de *feedback*, o empregador não poderá fazer ajustamentos com o objetivo de melhorar a performance do trabalhador nem o trabalhador poderá receber reforço positivo fundamentado (Roberts, 2002). Seguindo a posição de Kerr e Slocum (1981), para que possam ser extraídos resultados do acompanhamento sistemático do trabalhador:

- O *feedback* deverá ser o mais próximo possível da ação, devendo ser específico sobre as ações praticadas ou evolução na concretização dos objetivos e não de âmbito geral;

- O *feedback* deverá versar sobre ações pelas quais o trabalhador pode ser responsabilizado e que não escapam ao seu controlo, sobretudo, deverá versar sobre ações em que uma performance adequada é possível;

- O *feedback* deverá ser consistente, quer no modo, quer no tempo, a fim de atenuar atitudes negativas relativas a críticas ou introdução de medidas corretivas.

Importa destacar este último ponto, pois o processo de dar *feedback* de forma consistente também é útil a um ambiente de trabalho saudável. A ausência de *feedback* negativo e guardado até ao momento de atribuição da classificação poderá ser visto como uma surpresa por parte do trabalhador e a credibilidade de críticas negativas poderá ser posta em causa. Semelhante prática poderá levar o trabalhador a indagar sobre a importância da falha cometida sem que disso se tenha dado conta ou até da efetiva existência dos erros cometidos. De referir ainda que só a existência de um atempado e continuado *feedback* poderá atenuar a tendência dos trabalhadores para atribuírem um bom desempenho ao seu trabalho e esforço, e um mau desempenho a outros fatores que não estão sob o seu controlo (Berman *et al.*, 2001). Só através de uma monitorização atempada o trabalhador, no caso de fraco desempenho, poderá tomar consciência dos motivos e dos fatores a melhorar. Um *feedback* dado anualmente e no momento de atribuição das classificações poderá ainda levar à adoção de comportamentos defensivos, à frustração dos trabalhadores e, em consequência, à degradação do ambiente e das relações de trabalho (Longenecker, 1997).

De acordo com Roberts (2002), dadas as implicações da avaliação de desempenho na carreira, autoestima e saúde mental dos trabalhadores, as entidades governamentais têm a obrigação ética de implementar processos de avaliação justos e efetivos. Sempre se poderá dizer que o elenco de objetivos estabelecidos pelo legislador no processo de monitorização é meramente exemplificativo. No entanto, ao não se deter sobre a necessidade de acompanhamento do trabalhador na prossecução das metas estabelecidas e ao não criar quaisquer mecanismos de monitorização, a implementação de uma estratégia de gestão comprometida com a organização ficará dentro da livre discricionariedade do gestor público. Só com a criação de mecanismos de monitorização e a previsão de novas finalidades para estes se poderá afirmar que a atribuição de nota no final do ciclo avaliativo pode ser, nas palavras de Bilhim (2013b) “entendida como um momento entre muitos momentos que ocorrem num processo de gestão de desempenho” (p. 195).

Ao adotar esta opção legislativa perpassa a ideia de que o caminho é o de entender a avaliação de desempenho como mais um procedimento burocrático e vazio de sentido. Crê-se que só com a implementação de procedimentos específicos de monitorização e de adoção obrigatória, se poderá avançar no sentido de uma implementação de um sistema de avaliação efetivo.

### **5.3. Reuniões de avaliação**

Na explanação das fases do processo de avaliação, optou-se por se seguir uma abordagem cronológica. Assim, desdobrou-se a fase da reunião de avaliação em dois momentos, um primeiro destinado à contratualização dos parâmetros e um segundo momento destinado à tomada de conhecimento da avaliação. Segue-se aqui a posição de Moura (2012) para quem a contratualização dos parâmetros e o conhecimento da avaliação deveria ocorrer em alturas distintas. Por um lado, a contratualização dos parâmetros deveria ser efetuada antes do ciclo avaliativo ou no início e não só em fevereiro, com possibilidade de já terem decorrido quase dois meses e correndo-se o risco de o trabalhador chegar até essa altura sem saber aquilo que se espera dele, comprometendo-se os resultados que a organização visa atingir (Câmara, 2015). Por outro lado, são tratados na mesma reunião assuntos relativos a um ciclo a iniciar e a um ciclo já encerrado.

O legislador determina ainda que nesta reunião sejam analisados o perfil da evolução do trabalhador, que sejam identificadas as expectativas de desenvolvimento, seja efetuado

o diagnóstico de formação profissional, entre outros aspetos já referidos. Ora, a abrangência de tal solução desqualifica a reunião de avaliação enquanto elemento do processo de avaliação que requer uma atenção individualizada e uma discussão completa retrospectiva e prospetiva do desempenho do trabalhador (Roberts, 2002).

A reunião de avaliação deverá ser preparada e conduzida com tempo para discussão e sem interrupções que causem no avaliado a impressão de que existe manipulação nos resultados (Roberts, 2002), sendo este aspeto apontado por Longenecker (1997) como um dos aspetos que mais descredibiliza junto dos trabalhadores o processo de avaliação, isto é, reuniões de avaliação com falta de estrutura e substância, nas quais o trabalhador fica com a impressão de que a chefia não dá importância ao processo de avaliação, de que tem coisas mais importantes para fazer e que escolhem uma “abordagem de «assina a tua revisão e deixa-a na minha secretária»” (p. 216).

Assim, julga-se que traria maiores ganhos de eficiência e qualidade do processo de avaliação a dissociação da contratualização dos objetivos, do conhecimento da avaliação do ciclo transato. Pode-se questionar se a solução encontrada pelo legislador não é a mais acertada, dado que não fará sentido contratualizar novos objetivos sem que se conheça a resultado da avaliação passada. A esta questão responde-se de forma negativa, pois ainda que se reconheça a ligação entre ciclos avaliativos como de grande importância para o desenvolvimento do trabalhador, a ser praticada uma efetiva monitorização do desempenho com revisões periódicas e preocupação das chefias em dar *feedback* oportuno aos trabalhadores, o resultado da avaliação não será propriamente uma novidade. Em suma, dever-se-ia realizar uma reunião para contratualizar os objetivos antes do início no novo ciclo avaliativo e uma reunião formal para tomada de conhecimento da avaliação e definição de aspetos como as necessidades formativas, identificação dos aspetos merecedores de melhoria profissional e do posto de trabalho ou posicionamento remuneratório no início do ciclo avaliativo e uma vez cumpridos os procedimentos de atribuição das classificações.

#### **5.4. Definição dos parâmetros de avaliação**

Um dos aspetos mais importantes no processo de avaliação é a definição de objetivos. De acordo com o estudo de Edwin Locke, efetuado na década de 60 do século passado, e citado por Mabey e Salaman (1995), a definição de objetivos cumpre uma importante função na motivação dos trabalhadores para que estes atinjam um desempenho de nível

elevado. Na prossecução dos objetivos fixados, o trabalhador tende a adaptar o seu comportamento e a observar de modo mais fiável a relação entre o desempenho e as metas atingidas. Foi ainda demonstrado por Locke que os trabalhadores a quem foram definidos objetivos difíceis obtiveram melhores desempenhos que indivíduos a quem haviam sido definidos objetivos de dificuldade moderada ou fáceis.

Esta tendência, segundo Latham e Wexley (1982), deve-se à capacidade que a definição de objetivos tem para direcionar o esforço e atenção dos trabalhadores e, tratando-se de objetivos difíceis, levam a que o esforço seja direcionado de forma mais persistente ao longo do tempo. Seriam então estas três dimensões: direção, esforço e persistência a chave da motivação num processo de avaliação.

Do mesmo modo que objetivos de maior dificuldade potenciam melhores desempenhos, no estudo de Latham e Kinne de 1974, observou-se que objetivos específicos e concretos determinam melhores desempenhos do que simplesmente pedir ao trabalhador que faça o melhor possível, uma vez que a definição dos objetivos introduz clareza no que se pretende e significado no trabalho efetuado (Latham e Wexley, 1982).

No que diz respeito à avaliação das competências, sendo indiscutível a impotência dos comportamentos ditos de cidadania organizacional na produtividade e no bem-estar de uma organização (Cunha *et al.*, 2014), é uma decisão acertada do legislador a de não fazer depender a classificação do trabalhador unicamente dos objetivos alcançados. A utilização conjunta destes critérios permite obter uma visão sobre o trabalhador mais ampla e cria sistemas avaliativos mais fiáveis e aceitáveis (Rego *et al.*, 2020). O sistema de avaliação implementado pelo SIADAPRA encontra-se desenhado deste modo, ainda que dando uma maior preponderância aos objetivos fixados – que regra geral valem 60% da classificação final, e cujos critérios para se atingir ou superar são claros – é temperado com a avaliação de competências comportamentais.

A avaliação das competências é classificada, conforme se referiu, segundo o *padrão médio exigível*, deixando ao avaliador uma grande margem de discricionariedade ao determinar se a competência não foi demonstrada, se foi meramente demonstrada ou se foi demonstrada a um nível elevado. Assim, a preocupação do legislador na definição clara de objetivos e parâmetros de medida não obteve reflexo na avaliação das competências. Não se pode deixar de notar que o desenvolvimento de escalas psicométricas conta já com uma grande tradição científica e, pese embora não se possa afirmar que nenhum instrumento ou técnica de medida está livre de contaminação

(Caetano, 2008), a verdade é que a aplicação do simples arbítrio do avaliador tolhe fiabilidade ao sistema.

A ausência de uma escala de medida ou critérios objetivos pode induzir em erros, distorções ou enviesamentos, que usualmente se manifestam no efeito de halo, severidade, tendência central ou leniência, este último apontado por Rego *et al.* (2020) como um dos traços mais negativos do anterior sistema de avaliação da Administração Pública portuguesa, acrescentando ainda que “critérios vagos tendem a avaliações imprecisas, o que resulta em fraca concordância entre avaliadores e entre avaliador e avaliado, o que verte uma série de efeitos negativos sobre o processo e a credibilidade dos resultados” (p. 503).

Ao retirar-se confiança e clareza à atribuição das classificações podemos estar perante a introdução de um fator indutor de desconfiança e suspeita sobre o sistema de avaliação. De acordo com Longenecker (1997) o principal obstáculo à efetividade de um sistema de avaliação é precisamente a falta de clareza dos critérios e ineficiência dos instrumentos de classificação, afirmando que “se alguma ambiguidade pairar sobre a descrição do posto de trabalho, objetivos, recompensas e/ ou comportamentos que serão a base da avaliação, o processo está condenado a falhar desde o início” (p. 213). Seria, portanto, de implementar critérios de medição das competências, assentes nos já muito experimentados estudos académicos na área, de modo a conferir credibilidade na atribuição das classificações.

### **5.5. Sistema de recompensas**

No subsistema SIADAPRA 3, para além das alterações dos posicionamentos remuneratórios que são reguladas em legislação própria e que ou são automáticas, ou dependem da abertura de concurso, o sistema de recompensas limita-se aos trabalhadores com reconhecimento de desempenho excelente ou de desempenho relevante. No caso do desempenho relevante em dois ciclos avaliativos consecutivos, o mais comum das duas situações, atribui-se um acréscimo de três dias de férias, a gozar no ano seguinte. Já no caso do desempenho excelente em dois ciclos avaliativos consecutivos, para além dos cinco dias de acréscimo no período de férias, o trabalhador poderá escolher entre realizar

estágios fora da organização a que pertence ou a frequentar ações de formação adequadas ao seu desempenho profissional<sup>37</sup>.

Este sistema de recompensas sofreu poucas alterações desde a implementação do SIADAPRA, apenas tendo desaparecido, em 2015, a possibilidade de o trabalhador com classificação de excelente solicitar uma dispensa sabática de três meses para elaboração de estudo sobre temática a acordar e a possibilidade de trocar os dias de férias concedidos em acréscimo pela respetiva remuneração. Não obstante, antes das alterações efetuadas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2015/A, de 23 de dezembro, seria necessário, ao nível das recompensas, conjugar com os efeitos da distinção de mérito do serviço – subsistema SIADAPRA 1 – que possibilitava um aumento das percentagens das quotas máximas da diferenciação de desempenho para dirigentes e trabalhadores e ainda a atribuição de verbas visando a mudança de posições remuneratórias dos trabalhadores ou a atribuição de prémios.

Um sistema ineficaz de ligação entre o desempenho e as recompensas é outro dos fatores apontados por Longenecker (1997) como dificultador do funcionamento dos sistemas de avaliação, afirmando que quando o trabalhador não encontra uma correlação entre o seu contributo para a organização e a recompensa recebida poderá sentir-se desvalorizado ou até enganado.

Viu-se já a importância da definição de objetivos concretos e desafiadores para os trabalhadores como forma de aumento da produtividade. Concomitantemente, da conjugação de metas ou objetivos corretamente estabelecidos, claros e desafiadores, com recompensas poderá intensificar-se ainda mais o desempenho obtido pelo trabalhador (Latham & Wexley, 1982).

Assim, e analisado o sistema de recompensas previsto não se poderá deixar de notar o pouco relevo dado a esta matéria, principalmente se tivermos em conta as recompensas atribuídas a trabalhadores com desempenho relevante. Sempre se argumentará com a inexistência de recursos económicos para conceder valorizações remuneratórias para além das legalmente previstas. Contudo, também se poderá responder que o sistema de recompensas poderá ir muito além das valorizações remuneratórias e poderá passar, sobretudo, pela possibilidade de desenvolvimento profissional do trabalhador ou ainda a concessão de regalias de âmbito social que pouco ou nenhum impacto no funcionamento dos serviços têm, mas que poderão criar trabalhadores mais motivados e comprometidos.

---

<sup>37</sup> Artigo 52.º n.º 2

## 5.6. Excessiva burocratização

As várias fases do processo de avaliação e a intervenção de várias entidades é compreensível quando se pretende a implementação de um sistema justo e imparcial. No entanto, a solução legislativa adotada peca quando em determinados momentos aglomera procedimentos que deveriam ser efetuados em separado e em alturas diferentes, como já se analisou a propósito da contratualização de objetivos e conhecimento da avaliação, e noutros cria procedimentos inúteis ou extemporâneos.

A este propósito, atente-se no procedimento de comunicação das avaliações feito antes da harmonização efetuada pelo conselho coordenador de avaliação. Aqui, o avaliador transmite uma classificação ao avaliado que pode depois ser alterada em sede de harmonização por se propor outra avaliação e que, por isso, não será submetida a homologação.

Também, segundo aponta Moura (2012) carece de sentido que o conselho coordenador de avaliação espere pela validação para comunicar que discorda da proposta submetida pelo avaliador. Seria mais acertado, conforme refere o autor, que o conselho coordenador de avaliação reunisse apenas uma vez para harmonização das propostas de avaliação e validação dos reconhecimentos de desempenho excelente ou relevante. Assim, quando fosse realizada a reunião de avaliação seria já transmitida a proposta a submeter a homologação.

E mais ainda carece de sentido manter todo este procedimento desde o desaparecimento do sistema de quotas efetuado pela última alteração legislativa. Sendo certo, como já se teve a oportunidade de apontar, que as alterações nas classificações se faziam essencialmente no sentido de baixar classificações por excederem os 30% de relevantes, não existindo agora o limite da quota apenas persiste o ritual da reunião esvaziada de objeto.

O escopo do conselho coordenador de avaliação deveria ser o de harmonização do sistema de avaliação, com a adoção de critérios transparentes de implementação do processo de avaliação e de monitorização do trabalho desenvolvido pelos avaliadores. Pelo contrário, o desenho do legislador – e prática implementada, haverá que referir – caracteriza-se pela opacidade dos procedimentos e dos critérios e pelas reuniões, que na ausência de data estabelecida, ocorrem muitas vezes após a data-limite de homologação das classificações.

## 5.7. Formação dos avaliadores

Um dos aspetos que não decorre do regime legal, mas que é de suma importância é a formação dos avaliadores. A função de avaliador decorre do estatuto de dirigente e, considerando que o empenho dos dirigentes é essencial para uma estratégia organizacional eficaz (Carapeto & Fonseca, 2014), deverá fazer parte dessa estratégia a condução de um processo de avaliação dentro das melhores práticas.

Continuando a seguir as causas de ineficiência dos processos de avaliação estudadas por Longenecker (1997), com grande destaque surgem as ligadas à relação com as chefias, quer no que diz respeito à relação laboral ordinária, quer no que diz respeito à condução dos processos de avaliação. Deixando de parte o primeiro conjunto de motivos, por fugir do âmbito do presente trabalho, será de referir aspetos como:

- A condução de reuniões de avaliação demasiado críticas ou demasiado focadas em aspetos negativos particulares, principalmente quando não é dado *feedback* frequentemente;
- A condução do processo de avaliação como apenas mais um processo burocrático, que tem de ser feito, mas a que não se dá qualquer atenção;
- A condução das reuniões de avaliação de forma apressada, pouco preparada e sem lugar a contraditório;
- A interferência de fatores que não cabem nos parâmetros de avaliação;
- A falta de competências e motivação do avaliador para conduzir o processo de avaliação.

Já se apontaram os efeitos que um processo de avaliação mal conduzido podem ter na motivação e produtividade dos trabalhadores e no ambiente da própria organização. A formação dos corpos dirigentes em gestão de recursos humanos e, em particular, condução do processo de avaliação, deverá ser equacionada de modo a ultrapassar situações, como as referidas. Este seria um passo importante para a adoção e desenvolvimento de um sistema efetivo de recursos humanos.

## CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho formularam-se considerações ou conclusões finais, com o objetivo de tornar mais claro o raciocínio que determinou a organização e estrutura do mesmo. Assim, sob a forma de súmula conclusiva, cumpre rever as posições adotadas face ao regime de avaliação em vigor.

Observou-se que, ainda que persistam resquícios, está ultrapassado o paradigma de que a Administração Pública se cinge ao direito e de que o gestor público não se limita a aplicar as decisões políticas expressas na forma de lei. Neste sentido, tomando as palavras de António Tavares (2019), afirmou-se que “a administração pública contemporânea é concebida como governação e não apenas como gestão ou administração do setor público” (p. 38). A conceção de uma Administração conduzida sob os valores do Novo Serviço Público deverá passar, no que diz respeito aos gestores públicos, por estes assumirem um papel ativo na condução da participação da sociedade civil e na delimitação do interesse público, ancorado nos valores partilhados da comunidade e da participação democrática. Viu-se que o envolvimento das pessoas através da participação é essencial à criação de motivação para a reforma do serviço público. Corroborar-se, pois, a posição dos autores que afirmam que o mesmo se aplicará à gestão de recursos humanos da Administração, exigindo que se ultrapasse a visão racionalista da economia e da perceção das pessoas como simples mão de obra a administrar, dirigir e controlar (Moreira, 2002) e, em particular, aos sistemas de avaliação de desempenho. Importará, assim, implementar sistemas que permitam a participação dos trabalhadores, para que possam ser compreendidos e aceites.

Estudou-se a génese teórica do sistema de avaliação em vigor na Administração Pública regional, tendo-se concluído que o mesmo está assente no modelo da gestão por objetivos e do planeamento em cascata. Num sistema deste tipo, os objetivos dos trabalhadores derivam dos objetivos dos gestores públicos e os objetivos destes dos da organização ou unidade orgânica que dirigem. No topo da hierarquia residem as orientações estratégicas da Administração. Teve-se ocasião de observar que o sistema em vigor é tributário da Nova Administração Pública e não é isento de falhas, que se poderão resumir em mal-estar organizacional e perda de produtividade. Contudo, entende-se que o sistema não é um fim em si mesmo e que importará desenvolver métodos e técnicas que possibilitem suprir as falhas reveladas.

O processo de avaliação dos trabalhadores em funções públicas, que decorre do subsistema SIADAPRA 3, pode ser analisado numa ótica dos intervenientes isoladamente, isto é, uma perspetiva estática. Pode ainda ser analisado através do estudo das várias fases do processo, conjugando-se, assim, as intervenções que decorrem da competência de cada um dos intervenientes, em suma, uma perspetiva dinâmica. Nesta última, entendeu-se de maior utilidade seguir uma ordem cronológica das fases, ainda que executando o desdobramento de alguns procedimentos. Foi a opção adotada, não só por uma questão de simplificação analítica, mas sobretudo porque permite alicerçar algumas das críticas formuladas mais adiante.

Partindo do pressuposto de que um processo avaliativo mal conduzido produz efeitos negativos quer a nível pessoal, com a criação de trabalhadores desmotivados e sem aproveitamento de todas as potencialidades, quer a nível organizacional, gerando-se ambientes de desconfiança e pouco produtivos, foram retiradas ilações dos pontos mais problemáticos do sistema avaliativo em vigor.

Assim, perfilha-se a adoção de ciclos avaliativos mais curtos, capazes de gerar motivação em trabalhadores de alto rendimento e de introduzir correções no desempenho de trabalhadores de baixo desempenho. Constatou-se ainda que o legislador foi parco na regulação da monitorização do desempenho dos trabalhadores, limitando-se a regular em que momentos poderá existir renegociação dos objetivos contratualizados e sem imposição de mecanismos que imponham uma monitorização eficaz e que não produza resultados surpresa, uma vez mais em prejuízo das relações laborais e organizacionais. Outro dos pontos sensíveis, aqui essencialmente por questões de organização do sistema, prende-se com a junção na mesma reunião do conhecimento da avaliação, da contratualização dos objetivos e reflexão sobre aspetos do desenvolvimento profissional do trabalhador. Considerou-se esta solução incorreta, não só pela altura tardia em que se realiza no que respeita à contratualização de objetivos – já no decurso do período avaliativo – mas também pela abrangência dos temas a abordar, levando a que todos eles sejam analisados de forma perfunctória.

Um dos pontos de maior cuidado numa avaliação é a definição clara e precisa daquilo que se pretende avaliar, mas também dos parâmetros que deverão servir de medida. Afirmou-se a necessidade de definir critérios mensuráveis e alicerçados na ciência disponível para avaliação das competências dos trabalhadores. Este será um dos aspetos que deverá merecer a atenção do legislador por forma a imprimir confiança no sistema. Deixar ao livre critério do avaliador a classificação do parâmetro das competências

conduz à desconfiança generalizada de que pode ser utilizado para manipular o resultado das avaliações dado que a atribuição de classificação aos objetivos se rege por critérios definidos previamente.

Criticou-se ainda a burocratização de alguns aspetos do regime em vigor, nomeadamente a existência de reuniões do conselho coordenador de avaliação desnecessárias e que, na prática, têm servido para protelar o encerramento dos ciclos avaliativos, pois sendo este órgão constituído pelos dirigentes máximos de cada departamento governamental e respetivo responsável pela gestão de recursos humanos, não se vislumbra a necessidade de consertar agendas e disponibilidades para encetar procedimentos que poderiam ser efetuados numa única reunião.

Referiu-se já o papel que os gestores públicos possuem na governação administrativa. Assim, concluiu-se pela necessidade de formar aqueles que desempenham o papel de avaliadores para que a implementação dos processos de avaliação se regule pelas melhores práticas.

Pese embora o teor das críticas atrás aduzidas, como também se teve oportunidade de referir, mais importante do que implementar um sistema de avaliação perfeito e sem falhas é conhecer os pontos mais sensíveis que em cada momento do processo se pode levantar e, assim, desenvolver métodos e técnicas que possibilitem suprir as dificuldades levantadas. Seria por isso de recomendar ao legislador que, ao invés de proceder a alterações avulsas do regime, procedesse a um levantamento dos problemas junto dos implementadores e dos destinatários do sistema de gestão e avaliação, de modo a tornar a sua aplicação eficaz.

Neste sentido, critica-se a última intervenção legislativa, que procedeu à revogação do sistema de quotas. Ainda que tenham sido deixadas em vigor disposições onde se prevê a existência de diferenciação de desempenho até ao momento as mesmas continuam sem qualquer regulamentação. Assim, perante a situação atual, existem duas possibilidades. Por um lado, voltar ao antigo sistema das classificações de serviço, onde 98,97% dos funcionários tinham classificação de “bom” ou “muito bom” (Rocha, 2014). Por outro lado, implementar mecanismos que permitam retirar o máximo rendimento dos recursos humanos que a Administração tem ao seu dispor, com valorização do mérito, com procedimentos claros, fiáveis e rigorosos e que, sobretudo, permitam o desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores.

Uma das principais dificuldades na elaboração do trabalho, e que, considerando as intervenções avulsas efetuadas, também seria útil ao legislador, prende-se com a ausência

de estudos de carácter qualitativo ou quantitativo que versem sobre a aplicação do SIADAPRA 3 efetuados no âmbito da Administração Pública regional que permitam observar o grau de satisfação dos trabalhadores e avaliadores ou de cada um dos grupos isoladamente. Seria importante observar de que modo, o método de implementação concreta dos objetivos influencia a produtividade dos trabalhadores, qual o grau de satisfação destes com o acompanhamento efetuado ao longo do ciclo avaliativo bem como quais as características da condução das entrevistas de avaliação e qual o impacto na motivação e desempenho dos trabalhadores da duração do ciclo avaliativo. Seria ainda importante aferir qual o grau de cumprimento dos prazos estabelecidos no regime legal, dado o seu carácter meramente ordenador.

Como sugestão para eventuais trabalhos futuros crê-se que será de realizar pesquisas de carácter qualitativo e quantitativo, tendo em conta as diferentes realidades da Administração Pública regional, nomeadamente no que concerne às dimensões dos serviços e proximidade geográfica com os avaliadores. No que concerne aos avaliados recomenda-se procurar compreender de que modo a implementação do processo de avaliação se reflete no seu desempenho e satisfação profissional, através de pesquisas qualitativas com aplicação de inquéritos ou entrevistas. Já no que toca aos avaliadores será importante refletir sobre o modo como efetuam a aplicação do sistema de avaliação, dedicando maior cuidado às fases do acompanhamento e condução de entrevistas, sendo possível também aqui realizar pesquisas qualitativas. A este propósito, tendo em mente a importância da formação dos avaliadores, não se pode deixar de referir a importância que a Universidade dos Açores poderá ter no desenvolvimento da investigação e formação de quadros a nível regional. De acordo com os dados da Direção Regional da Organização, Planeamento e Emprego Público (2022), a 31 de dezembro de 2022, a Administração Pública regional direta e indireta, o setor empresarial regional e as entidades mercantis possuíam 20.768 trabalhadores. Por seu turno, no mesmo período, conforme os dados publicados pela Serviço Regional de Estatística dos Açores (2022) relativos ao inquérito ao emprego, a Região possuía 123.400 pessoas em idade ativa e 116.600 pessoas empregadas. Semelhantes valores significam que cerca de 18% da população empregada da Região trabalha, de alguma forma, na Administração Pública. Tratando-se de um setor tão expressivo, superior em proporção ao todo nacional, segundo dados do Eurostat, mas que se mantém na média europeia (European Commission, 2021), haveria que promover a sua qualificação e fomentar a produtividade.

## REFERÊNCIAS

- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (2.<sup>a</sup> Ed.). Vol. 1. Almedina.
- Antunes, V. (2010). *O Contrato de Trabalho na Administração Pública*, Coimbra Editora.
- Araújo, J. (2013). Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública. Madureira, C., & Asensio, M.. *Handbook de Administração Pública*, INA Editora, 91 – 102.
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2001) *Human Resource Management in Public Service*. Sage Publications.
- Bilhim, J. (2013a). *Ciência da Administração*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa.
- Bilhim, J. (2013b). Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira. Madureira, C. & Asensio, M.. *Handbook de Administração Pública*, INA Editora, 189 – 205.
- Bilhim, J. (2016). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos* (5.<sup>a</sup> Ed.), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa.
- Bilhim, J., & Correira, P. (2016). Diferenças nas perceções dos valores organizacionais dos candidatos a cargos de direção superior na Administração Central do Estado, *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. XXXI, pág. 81 – 105. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/14276.pdf>
- Caetano, A. (2008). *Avaliação de Desempenho – Metáforas, Conceitos e Práticas*, RH Editora.
- Câmara, P. B. (2015). *Manual de Gestão e Avaliação de Desempenho* (2.<sup>a</sup> Ed.). RH Editora.
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4.<sup>a</sup> Ed.). Vol. 2. Coimbra Editora.
- Carapeto, C, & Fonseca, F (2014). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação* (3.<sup>a</sup> Ed.). Edições Sílabo.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Âncora Editora.
- Caupers, J. (2009). *Introdução ao Direito Administrativo* (10.<sup>a</sup> Ed.). Âncora Editora.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C. & Neves, P. (2014). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão* (7.<sup>a</sup> Ed.). RH Editora.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559. <http://www.jstor.org/stable/977437>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). *New Public Service*. M. E. Sharp.
- Direção Regional da Organização, Planeamento e Emprego Público (2022). *Relatório de Recursos Humanos 2022: Administração Pública Regional dos Açores, Setor Empresarial Regional e Entidades Mercantis*. Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública. <https://portal.azores.gov.pt/documents/36534/b4cacf97-01f0-871b-10d3-4025437cdd7b>.
- European Commission (2021). *Public administrations in the EU Member States: 2020 overview*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19b53fc6-19bb-11ec-b4fe-01aa75ed71a1/language-en>.
- Healy, G. (1997). The industrial relations of appraisal: the case of teachers. *Industrial Relations Journal*, 28(3), 206 – 220. <http://doi.org/10.1111/1468-2338.00055>
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69: 3 – 19. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9299.tb00779.x>
- Kerr, S. & Slocum, J. W., Jr. (1981). Controlling the performance of people in organizations. Nystrom, P. C. & Starbuck, W.H. (Eds.), *Handbook of Organizational Design*, Vol. 2, Oxford University Press.
- Latham, G. P., & Wexley, K. N. (1982). *Increasing Productivity Through Performance Appraisal*, Addison – Wesley.
- Longenecker, C. O. (1997). Why Managerial Performance Appraisals Are Ineffective: causes and Lessons. *Career Development International*, vol. 2. N.º 5. 212 – 218. <http://doi.org/10.1108/13620439710174606>
- Mabey, C. & Salaman, G. (1995). *Strategic Human Resource Management*. Blackwell Publishers.
- Madureira, C. (2016). Sistema integrado de avaliação de desempenho da Administração Pública Portuguesa (SIADAP): balanço de uma década, *Lusíada. Economia e Empresa*, (20), 171 – 194. <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lee/article/view/2311>
- Mathis, R. L. & Jackson, J. H. (2004). *Human Resource Management* (11.ª Ed.). Southwestern.

- Mintzberg, H. (1996). Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75. <https://hbr.org/1996/05/managing-government-governing-management>
- Miranda, J. (2008). *Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais* (4.<sup>a</sup> Ed.). Vol. 4. Coimbra Editora.
- Mohrman Jr., A. M., Resnick-West, S. M. & Lawler III, E. E. (1989). *Designing Performance Appraisal Systems*. Jossey Bass.
- Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado – Para uma nova cultura da Administração Pública*. Principia.
- Moreira, J. M. & Alves, A. A. (2008). Ciências da Administração, Gestão Pública e Governação em Portugal. Moreira, J. M., Jalali, C., & Alves, A.. *Estado, Sociedade e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Almedina. 25 – 48.
- Moreira, J. M. & Alves, A. A. (2009). Gestão Pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*. (Vol. VII). N.º 11. 11 – 36. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3086128.pdf>
- Moura, P. V. (2012). *Avaliação do Desempenho na Administração Pública – Comentário à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro*, Coimbra Editora.
- Newton, T., & Findlay, P. (1996). Playing God? The Performance of Appraisal. *Human Resources Management Journal*, 6(3), 42 – 58. <http://doi.org/10.1111/j.1748-8583.1996.tb00411.x>
- Odiorne, G. S. (1985). *Strategic Management of Human Resources: A Portfolio Approach*. Jossey-Bass Publishers.
- Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Basic Books (AZ).
- Rato, H. (2013). Gestão de competências na Administração Pública. Madureira, C. & Asensio, M.. *Handbook de Administração Pública*, INA Editora. 207 – 226.
- Rego, A., Cunha, M. P., Gomes, J. F. S., Cunha, R. C., Cabral-Cardoso, C. & Marques, C. A. (2020). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano* (3.<sup>a</sup> Ed.), Edições Sílabo.
- Roberts, G. P. (2002). Employee Performance Appraisal System Participation: A Technique That Works. *Public Personnel Management*, 31(3), 333 – 342. <http://doi.org/10.1177/009102600303200105>

- Robbins, S. (2006). *Comportamento Organizacional*. Prentice Hall.
- Rocha, J. A. O. (2014). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. INA Editora.
- Rocha, J. A. O. (2021). *Gestão de Recursos Humanos e Direito da Função Pública*. Almedina.
- Rolo, N. M. C. (2019). *Manual de Administração e Governação Pública* (Vol. 1). AAFDL Editora.
- Roque, M. P. (2021). *Tratado de Governação Pública – Princípios Gerais e Governação*. (Vol. 1). AAFDL Editora.
- Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2005). *Economia* (18.<sup>a</sup> Ed.). McGraw-Hill.
- Serviço Regional de Estatística dos Açores (2022). *Estatísticas do Emprego: Região Autónoma dos Açores – 4.º trimestre 2022*. Secretaria Regional de Finanças, Planeamento e Administração Pública. [https://srea.azores.gov.pt/Conteudos/Relatorios/lista\\_relatorios.aspx?idc=392&idsc=537&lang\\_id=1](https://srea.azores.gov.pt/Conteudos/Relatorios/lista_relatorios.aspx?idc=392&idsc=537&lang_id=1).
- Sousa, M. R. de, & Matos, A. (2008). *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Gerais* (3.<sup>a</sup> Ed.), Tomo I. D. Quixote.
- Stroker, G. (2008). Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão?. Moreira, J. M., Jalali, C., & Alves, A.. *Estado, Sociedade e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Almedina. 25 – 48.
- Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Thompson, A. A., Jr, Strickland, A. J., & Gamble, J. E. (2006). *Crafting and Executing Strategy: Text and Readings* (15.<sup>a</sup> Ed.). McGraw-Hill.
- Townley, B. (1993). Performance Appraisal and the Emergence of Management. *Journal of Management Studies*, 30(2), 221 – 238. <http://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1993.tb00302.x>
- Verbeeten, F. H. (2008). Performance management practices in public sector organizations. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 427 – 454. <http://doi.org/10.1108/09513570810863996>.

**UNIVERSIDADE DOS AÇORES**  
**Faculdade de Economia e Gestão**

Rua da Mãe de Deus  
9500-321 Ponta Delgada  
Açores, Portugal



**DM**

2023

# A gestão de desempenho na administração pública regional dos Açores

Renato David Novo Maldonado