

FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO



**INSTITUTO SUPERIOR
BISSAYA - BARRETO**

**APLICAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO
CENTRO HOSPITALAR DE COIMBRA: um estudo
de caso**

Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira

*Dissertação apresentada para a obtenção do
grau de Mestre em Administração Pública*

Coimbra, Janeiro de 2009

FUNDAÇÃO BISSAYA BARRETO



**INSTITUTO SUPERIOR
BISSAYA - BARRETO**

**APLICAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE
GESTÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO
CENTRO HOSPITALAR DE COIMBRA: um estudo
de caso**

Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira

*Dissertação orientada pelo Professor Doutor António Barbosa de
Melo para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública*

Coimbra, Janeiro de 2009

*The illiterate of the 21st century will not
be those who cannot read and write, but
those who cannot learn, unlearn, and
relearn.*

Alvin Toffler

RESUMO

A Reforma da Administração Pública Portuguesa não é um tema fácil de abordar, porque todo o cidadão é atingido pelo mau funcionamento do sistema administrativo e tem uma ideia do que deve ser, no seu entender, a administração ideal. Importa pois, precisar as ideias e apurar conceitos. Assim, em termos de análise comparada dos países da OCDE a reforma da Administração Pública obedece a quatro fases: (1) programa de privatização e desregulamentação; (2) programa de eficiência através da adopção da contabilidade de custos, explicitação dos objectivos dos serviços, construção de indicadores e avaliação de desempenho e adopção do sistema “*performance related pay*”; (3) fragmentação das grandes unidades administrativas em organizações, e por fim, (4) confrontação das organizações com os cidadãos, considerados clientes e adopção de programas de qualidade.

Em termos de implementação existem autores que defendem a adopção de uma estratégia de confrontação com os funcionários e as suas associações sindicais e ordens profissionais, considerando que a responsabilidade da subida da despesa e do número de funcionários se concentra na área das políticas sociais ou, envolver os funcionários, adaptando-se deste modo à estratégia prescrita nos manuais de gestão da inovação.

No caso do nosso país, a reforma foi extremamente complexa e seguiu um processo único que teve a ver com o facto de se fazer em simultâneo com a construção do Estado de “welfare”. Desta forma, deve entender-se como seu início o começo das privatizações, a campanha da desburocratização e a simplificação administrativa. Seguiu-se de imediato a insistência na qualidade e no tratamento dos cidadãos como clientes. A “última fase” consistiu na criação de um modelo de avaliação de desempenho de todos os funcionários da organização (dirigentes e trabalhadores) bem como os serviços da mesma.

De acordo com Rocha (2001), o processo da reforma em Portugal encontra-se envolta de subjectividade, uma vez que não há objectivos bem definidos e nem conhecimentos especializados, o que reflecte um resultado de uma administração cada vez mais incongruente, com elementos de modernidade e práticas antiquadas, a eficiência não tende a aumentar, pese embora a

inexistência de indicadores, o aumento do número de reclamações, apesar da aparência de preocupação dos cidadãos.

A organização clássica do trabalho associada à revolução industrial põe ênfase na divisão científica do trabalho e na separação entre a gestão e a produção. Os modelos de trabalho encontram-se orientados para a estabilidade do emprego, eficiência e produtividade através da divisão do trabalho, especialização e standardização. Existia a preocupação de que o trabalho fosse estruturado de forma que o maior número de operários pudesse executá-lo com o mínimo de esforço e de tempo. O centro da organização do trabalho é a função. E é relativamente às funções que são recrutados os trabalhadores, o seu desempenho é avaliado e a formação planeada.

A primeira reacção ao modelo clássico de organização do trabalho deve-se a Peter Drucker (1954), o qual numa obra clássica – *The Practice of Management* – desenvolveu a gestão por objectivos e o auto-controlo. De acordo com Drucker, uma organização deve construir um verdadeiro grupo e orientar os objectivos individuais para um objectivo comum. Os esforços de todos devem dirigir-se para uma direcção, dependendo o desempenho da organização do desempenho de todos os seus membros. A grande vantagem da gestão por objectivos consiste em tornar possível o controlo do seu próprio desempenho e integrar os desempenhos individuais no desempenho organizacional.

Segundo Rocha (2005), esta nova filosofia de trabalho foi desenvolvida na década de sessenta sobretudo com os trabalhos de John Humble e George Odiorne que operacionalizaram o modelo e o aplicaram à gestão empresarial. Deste modo, durante muito tempo foi-se difundindo a ideia de que o modelo era inaplicável às organizações públicas apontando-se as seguintes razões: os cargos do topo são nomeados politicamente, pelo que o seu sucesso ou insucesso depende fundamentalmente da confiança política e não da eficiência, medida pelos resultados da organização que dirige; muitos dos objectivos das organizações públicas são difusos e de difícil quantificação, sendo que na generalidade dos casos, os resultados futuros não interessam aos políticos, já que estes procuram benefícios directos, imediatos e de fácil percepção e por fim, as organizações públicas, marcadamente mecanicistas e estruturadas em funções, constituem um obstáculo à adopção da gestão por

objectivos (GPO) uma vez que esta significa uma desestruturação dos serviços públicos em ordem a adoptá-los ao novo modelo de gestão.

Apesar destas dificuldades apontadas, a gestão por objectivos continuou a ter uma importante função como instrumento auxiliar no processo de decisão, ao insistir na negociação e participação na definição de objectivos organizacionais e na formulação das políticas. Além disso, subsiste como instrumento fundamental na avaliação de desempenho, em especial nas organizações que prestam serviços directamente ao público.

A nova reforma administrativa, iniciada em Portugal em 2003, adoptou a gestão por objectivos como estratégia de mudança. Nesta estratégia, a primeira fase da reforma consistiu na análise e selecção de funções, seguida da reengenharia das atribuições do Estado a consolidar em novas leis orgânicas dos ministérios e serviços públicos. Efectuada a reengenharia das funções do estado e da Administração, passa-se à fase de aplicação da gestão por objectivos, ao desempenho individual e organizacional através da implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Em suma, é no âmbito da reforma da administração pública que surge o interesse na aposta no mérito e na qualificação, ou seja, para desenvolver uma cultura de mérito e de responsabilidade, para que haja uma avaliação dos resultados nos vários níveis de actuação. Neste sentido é criado um novo Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) e posteriormente o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIgADAP), cujo objectivo é a avaliação individual dos funcionários, dos dirigentes e dos organismos em função dos objectivos definidos. O que se pretende é valorizar e formar os recursos humanos, uma vez que estes são os responsáveis por delinear e colocar em prática os novos modelos de organização e de desempenho aplicados na máquina administrativa. A formação deverá ter em especial linha de conta os novos métodos de trabalho e as novas competências gestionárias, com vista à melhoria do desempenho profissional e do aumento da motivação.

Neste sentido, a reforma não se faz com mais leis, mas com alterações fundamentais ao modelo de gestão. Assim sendo, é de todo o interesse apoiar e promover a aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de

Desempenho na Administração Pública em Portugal. Procura-se, desta forma, aplicar uma perspectiva que tenciona introduzir um novo conjunto de valores nomeadamente centrados no serviço ao cidadão por oposição aos procedimentos administrativos.

Palavras-chave: Administração Pública, Reforma da Administração Pública Portuguesa, Modelos de Gestão, Estrutura da Organização, Avaliação de Desempenho, Funcionários, SIADAP, SIgADAP

NOTA PRÉVIA

As palavras assumem um novo sentido quando não se tornam previsíveis. Ganham nova vida, quando lançam olhares e despertam perplexidades. Quando inquietam o pensamento, tornando-se sempre insuficientes quando, com elas, queremos revelar o que nos vai para lá da alma. Como neste momento.

Assim, agradeço a um conjunto de pessoas sem as quais este trabalho dificilmente se realizaria:

Ao Senhor Professor Doutor António Barbosa de Melo, pela oportunidade da sua orientação, pela mais valia das suas sugestões e exigência, bem como pela oportunidade de me fazer crescer enquanto investigadora e pessoa.

À Senhora Professora Helena Reis pela sua amável disponibilidade na elucidação das dúvidas surgidas no decurso da metodologia e no tratamento estatístico dos dados.

À Senhora Maria (serviços administrativos do Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.) pelo apoio na execução de aspectos técnicos.

Ao Conselho de Administração do Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E. que permitiu a recolha de dados.

Aos funcionários do Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E. que colaboraram no estudo.

Aos meus Pais e Irmã, pela confiança e estímulo incondicionais que preencheram as diversas falhas que fui tendo por força das circunstâncias e, pela paciência, compreensão e carinho sempre manifestados ao longo destes meses, apesar do 'débito' de atenção. Este trabalho é em parte para vós, pois sei que é a vós que devo o facto de ser aquilo que sou hoje.

A ti, Renato, por seres a minha sombra e teres-me sempre apoiado e incentivado em tudo o que faço.

À memória do meu Avô Augusto.

Gostaria de estender os meus agradecimentos, a todos aqueles que de forma anónima, nunca deixaram de acreditar em mim, depositando a sua confiança, brindando-me com o seu apoio e carinho.

Por último, é muito difícil agradecer a todos sem esquecer, inevitavelmente, de alguém. Mas aos que esqueci, o meu pedido de perdão e sinceros agradecimentos e sentido OBRIGADO!

Índice	pág.
INTRODUÇÃO	21
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	24
1. O SECTOR PÚBLICO PORTUGUÊS	25
1.1 Definição e Composição	25
1.2 Os Modelos Fundamentais do Sector Público Administrativo	29
1.2.1 A estrutura organizacional.....	29
1.2.2 Configurações estruturais.....	38
2. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	48
2.1 Reforma da Administração Pública: Contextualização	48
2.1.1 Os novos passos da reforma.....	54
2.1.1.1 Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE).....	54
2.1.1.2 Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex).....	55
2.2 A Reforma Administrativa como Consequência da Falência do <i>Welfare State</i>	58
2.3 O Confronto de Paradigmas	59
3. A DIVERSIDADE DOS MODELOS DE REFORMA	62
3.1 A Reforma Administrativa em França	62
3.2 O Modelo da Reforma nos Países Nórdicos	62
3.3 A Reforma da Administração Pública na Nova Zelândia como Exemplo de Modernização Administrativa	63
3.4 A Reforma da Administração Pública em Portugal	64
3.4.1 A evolução da gestão de recursos humanos no contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa.....	66
3.4.1.1 As novas competências de empregabilidade.....	70
4. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO CENTRO HOSPITALAR DE COIMBRA	75
4.1 O Centro Hospitalar de Coimbra (CHC)	77
4.1.1 A Administração.....	80
4.1.2 Objectivos da Instituição CHC.....	81
4.1.3 Recursos Humanos.....	81

4.2 Serviços do Centro Hospitalar de Coimbra à Disposição da População.....	82
5. A GESTÃO POR OBJECTIVOS NO CENTRO DA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	85
5.1 A Gestão por Objectivos.....	85
5.2 A Recompensa do Mérito na Administração Pública Actual.....	95
6. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	100
6.1 Escolas de Avaliação.....	106
7. EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	110
7.1 Classificação de Serviço (1979 – 2004).....	110
7.2 Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) (2004 – 2008).....	115
7.3 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) (2008 - ?).....	138
7.4 Avaliação de Desempenho numa Perspectiva Comparada.....	151
7.5 A Problemática da Avaliação.....	153
8. IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA <i>versus</i> SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM PROCESSO PROBLEMÁTICO... PARTE II – INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA.....	156
1. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO CHC – CONCEPTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA.....	169
1.1 Estratégias Metodológicas.....	169
1.2 Enquadramento Teórico- Conceptual.....	169
1.3 Delimitação do Problema de Pesquisa.....	171
1.4 Definição dos Objectivos de Pesquisa.....	172
1.4.1 Objectivo geral.....	172
1.4.2 Objectivos específicos.....	172
1.5 Formulação das Hipóteses de Pesquisa.....	173
1.6 Variáveis.....	173
2. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	176

2.1 Mapa Conceptual.....	176
2.2 Operacionalização dos Conceitos.....	177
3. DEFINIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	179
3.1 Tipo de Pesquisa.....	179
3.2 Universo de Pesquisa/ População-Alvo.....	179
3.3 Requisitos de Selecção e Constituição da Amostra.....	179
3.4 Métodos e Técnicas de Pesquisa.....	180
3.5 Procedimento e Análise de Dados.....	180
3.6 Limitações.....	181
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	183
4.1 Estatística Descritiva.....	183
4.2 Caracterização Geral da Amostra.....	186
4.3 Análise Descritiva sobre a Formação Profissional.....	194
4.4 Análise Descritiva sobre a Avaliação de Desempenho na Administração Pública.....	198
4.5 Contextualização do Posicionamento dos Funcionários Perante a Aplicação do SlgADAP no CHC – Teste de Hipóteses.....	206
4.6 Discussão dos Resultados e Perspectivas para o Futuro.....	212
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	224

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS:

Anexo I – Modelo Interno da Organização do Centro Hospitalar de Coimbra

Anexo II – Pedido de autorização para a aplicação do instrumento de colheita de dados

Anexo III – Autorização concedida pelo Conselho de Administração para aplicação do instrumento de colheita de dados

Anexo IV – Questionário

Índice de Tabelas	pág.
Tabela 1 – Sexo.....	187
Tabela 2 – Habilitações Literárias.....	189
Tabela 3 – Grupo Profissional.....	190
Tabela 4 – Hospital onde exerce funções.....	191
Tabela 5 – Já frequentou acções de formação promovida pelo Centro Hospitalar de Coimbra?.....	194
Tabela 6 – Se respondeu não, indique as razões.....	194
Tabela 7 – Está interessado/a em frequentar cursos de formação a promover pelo Centro Hospitalar de Coimbra?.....	195
Tabela 8 – Progredir na carreira.....	195
Tabela 9 – Ser mais produtivo.....	195
Tabela 10 – Adquirir novos conhecimentos.....	196
Tabela 11 – Saber trabalhar em equipa.....	196
Tabela 12 – Quebrar a rotina no trabalho.....	196
Tabela 13 – Realização pessoal.....	196
Tabela 14 – Valorização curricular.....	197
Tabela 15 – Adquirir novas competências.....	197
Tabela 16 – Melhorar a relação com os outros.....	197
Tabela 17 – Ter um certificado de presença.....	197
Tabela 18 – Refira o que mais valoriza no seu trabalho.....	198
Tabela 19 – Conhece o novo sistema de avaliação regido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro?.....	199
Tabela 20 – Seleccione a afirmação que no seu entender melhor caracteriza o SIADAP.....	199
Tabela 21 – Como se posiciona face à aplicação do SIADAP no CHC.....	200
Tabela 22 – Já frequentou acções de formação sobre o SIADAP?.....	200
Tabela 23 – Se sim, como as classifica?.....	201
Tabela 24 – Se respondeu não, diga o porquê?.....	201
Tabela 25 – Relativamente à sua definição dos objectivos individuais, como os classifica quanto ao grau de dificuldade?.....	202
Tabela 26 – Considera que a aplicação do SIADAP deveria ser alargada a mais funcionários?.....	202
Tabela 27 – Porquê?.....	202
Tabela 28 – Refira como classifica o seu serviço após a aplicação do SIADAP...	203

Tabela 29 – Considera que o SIADAP avalia bem as qualidades requeridas de um servidor da Administração Pública?.....	204
Tabela 30 – Porquê?.....	204
Tabela 31 – Como classifica a sua motivação e expectativas face ao sistema de avaliação de desempenho implementado.....	205
Tabela 32 – Tendo por base a sua experiência pessoal e profissional, exponha a sua opinião sobre o SIADAP e as dúvidas relativas ao mesmo, ou deixe sugestões de forma a melhorar a implementação deste sistema.....	206

ÍNDICE DE GRÁFICOS	pág.
Gráfico 1 – Sexo.....	187
Gráfico 2 – Diagrama de caixa relativo à idade.....	188
Gráfico 3 – Histograma da Idade.....	189
Gráfico 4 – Habilitações Literárias.....	190
Gráfico 5 – Grupo Profissional.....	191
Gráfico 6 – Hospital onde exerce funções.....	192
Gráfico 7 – Diagrama de caixa relativo ao tempo de exercício profissional.....	193
Gráfico 8 – Histograma de tempo de exercício profissional.....	193

Índice de Figuras	pág.
Figura 1: Sectores Organizativos do Estado.....	26
Figura 2: Estrutura da Administração Pública na óptica económica.....	27
Figura 3: Estrutura da Administração Pública na óptica jurídico- administrativa...	28
Figura 4: Sistema Organização – meio envolvente.....	30
Figura 4 (a), (b) e (c): Os cinco mecanismos de coordenação.....	33
Figura 5: Os Mecanismos de Coordenação: um contínuo irregular de complexidade.....	34
Figura 6: As cinco componentes básicas da organização.....	36
Figura 7: A Estrutura Simples.....	39
Figura 8: A Burocracia Mecanicista.....	40
Figura 9: A Burocracia Profissional.....	41
Figura 10: A Estrutura Divisionalizada.....	42
Figura 11: A Adhocracia.....	43
Figura 12: Ciclo Contínuo da GPO.....	88
Figura 13: Ciclo anual de gestão do organismo/ serviço.....	120
Figura 14: Cronograma dos procedimentos de avaliação.....	125
Figura 15: Estrutura do SIADAP.....	130
Figura 16: Software d apoio ao sistema de avaliação.....	131
Figura 17: Software d apoio ao sistema de avaliação (continuação).....	132
Figura 18: Software d apoio ao sistema de avaliação (continuação).....	132

Índice de quadros	pág.
Quadro 1: Quadro resumo de algumas configurações estruturais.....	45
Quadro 2: Recursos Humanos efectivos a 31 de Março de 2006.....	82
Quadro 3: Mapa Esquemático do Processo de Avaliação.....	126
Quadro 4: Ponderação das diversas componentes da avaliação.....	128
Quadro 5: A avaliação global do desempenho.....	129
Quadro 6: Quadro Resumo Comparativo do Regime Anterior com o Regime em Vigor.....	147
Quadro 7: Categorias profissionais que exercem funções no Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E., que nos termos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estão abrangidos pelo SIgADAP.....	184
Quadro 8: Estatísticas relativas à idade.....	188
Quadro 9: Estatísticas relativas ao tempo de exercício profissional.....	192
Quadro 10: Teste de Hipótese 1 (Teste de Mann-Whitney – U).....	207
Quadro 11: Teste de Hipótese 3 (Teste de Mann-Whitney – U)	208
Quadro 12: Correlação entre a idade e a posição face à avaliação de desempenho (rho de Spearman).....	209
Quadro 13: Correlação entre a idade e os motivos para frequentar cursos de formação (rho Spearman).....	211

LISTA DE SIGLAS

Adm. – Administração

art. – artigo

BARS – Behaviour Rally Anchored Rating Scales

BOS – Behaviour Observations

CCA – Conselho Coordenador da Avaliação

CCDR- C – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CEE – Comunidade Económica Europeia

CHC – Centro Hospitalar de Coimbra

CRP – Constituição da República Portuguesa

Dec. – Decreto

Dr. – Doutor

Dr.^a – Doutora

Enf. – Enfermeiro

Eng. - Engenheiro

E.P.E. – Entidade Pública Empresarial

GPO – Gestão Por Objectivos

GRH – Gestão de Recursos Humanos

INE – Instituto Nacional de Estatística

IGDAP – Instituto de Gestão de Base de Dados dos Recursos Humanos da
Administração Pública

IRS – Imposto sobre Rendimento Singular

m² - metro quadrado

MSS – Mixed Standards Scales

n.^o - número

n.^{os} - números

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

POAP – Programa Operacional da Administração Pública

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

pp. – página

p.p. – pontos percentuais

Quar – Quadro de Avaliação e Responsabilização

RCM – Resolução de Conselho de Ministros

Reg. – Regulamentar

S. – São

SCS – Sector Cooperativo e Social

SEE – Sector Empresarial do Estado

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

SigADAP- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública

SMART – **S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic, **T**ime-related

Simplex – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SPA – Sector Público Administrativo

Sr. – Senhor

STE – Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado

TIC – Tecnologias de Informação e de Comunicação

ABSTRACT

The Portuguese Public Administration Reform is not an easy topic to approach because of its close relationship to citizens, which have very bona fide perceptions of how an ideal-type administration should function. Consequently, it is important to define ideas and delineate concepts. In this sense, in a comparative study of the OECD countries, a Public Administration reform ought to comply with four distinct stages: (1) privatization and deregulation program; (2) implementation of an efficiency program, namely through expenditure accounting, identifying service goals, setting up evaluation markers, and adoption of a performance related pay system; (3) dividing the large administrative units into smaller organizations; and, lastly, (4) confronting the organizations with citizens – viewed as consumer – and implementation of quality programs.

The manner of implementation differs according to the different authors. Some argue for a conflict strategy, which confronts workers and their labor organizations due to their responsibility in augmenting costs. Another strategy looks to integrate workers, espousing the strategies prescribed by the innovation management guidelines.

In the Portuguese case, reform has revealed itself very complex, following a unique course of action that coincided with the construction of a national welfare State. As a result, its commencement must be identified by the processes of privatization, bureaucracy elimination, and administrative simplification. This was followed by the qualification and treatment of citizens as consumers. The last stage undertook the establishment of a work and service evaluation model.

According to Rocha (2001), the Portuguese reform is mired by subjectivity, due to its lack of well defined goals and specialized knowledge. This situation reveals a highly incongruent administration, where elements of modernity intermingle with outdated procedures, efficiency dwindles, and customer complaints grow.

In classical labor organization theory, emphasis was put on the scientific division of labor, which segregated management and production. The labor models were oriented towards professional stability, efficiency and productivity

through division of labor, specialization, and standardization. The major concerns centered on the best way for the largest number of workers to accomplish a task while expending the minimum effort and time necessary. Function was at the heart of labor organization. And it was precisely according to function that workers were recruited, their performance was evaluated, and their instruction planned.

The first response to classical labor organization came from Peter Drucker (1955). In his study *The Practice of Management*, he developed the concepts of management by objectives and self-control. According to Drucker, an organization must form a complete whole, in which individual objectives should be directed towards a common goal. Each individual effort should follow a common direction, so that the organizations performance depends on each member's personal performance. The advantage of applying a management by objectives model is that it is possible to control ones own work and integrate individual activities into the organizations overall performance.

According to Rocha (2005), this new work method was developed in the nineteen sixties, in particular due to the work of John Hubble and George Odiorne, who developed the concept into a workable model. However, for many years there reigned the thought that this model could not be applied to public organizations for a variety of reasons: the political nature of executive nominations determined the success of the organization; the goals of these organizations were multifaceted and difficult to quantify, and the political appreciation of these results was considered limited; finally, the internal functioning of the public institutions were viewed as an obstacle to the implementation of management by objectives, whose imposition would seriously harm the work structure.

Despite the difficulties referred to above, the management by objectives model continued to have an important function in supporting the decision-making process, namely by insisting in negotiation and participation in the definition of organizational goals and policy. Furthermore, it has established itself as a fundamental instrument for performance evaluation, specifically in organizations that service the public directly.

The new Portuguese Administrative Reform, initiated in 2003, has adopted management by objectives as a transformational strategy. In doing so, the first

phase corresponds to the analysis and selection of functions, followed by the reengineering of the States attributions – consolidated by subsequent legislation. Afterward, comes the phase for implementing management by objectives, applied through the establishment of the *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública* (SIADAP).

On the whole, it is due to the public administration reform that we can appreciate the interest in supporting merit and aptitude. In other words, this reform allows for an evaluation of results at the various levels of participation. As a result, there has been created the new *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública* (SIADAP), and subsequently the *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública* (SIgADAP). Their main objective is the evaluation of individual workers, management, and the organization. Its main purpose is to valorize and qualify human resources since they are responsible for defining and implementing the new organizational and evaluation models of the administrative organizations. Education and instruction should take into account the recent work methods and management skills needed to improve performance and motivation.

In this fashion, reform does not happen simply by applying new legislation. It is essential to alter profoundly the management models. Therefore, it seems mandatory to support and promote the implementation of the *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública* in Portugal. Only then is it possible to introduce a new set of ideals, namely those focused on servicing citizens instead of the ones centered on administrative procedures.

INTRODUÇÃO

O contexto de globalização que caracteriza a sociedade actual, acompanhado por um ambiente extremamente competitivo e em contínua mudança impõe a qualquer organização, pública ou privada, uma direcção estratégica e a capacidade de decidir oportunamente, de modo a dar resposta às necessidades da sociedade, do mercado e sobretudo do cidadão.

As organizações do sector público, apesar de não se orientarem por critérios empresariais e pela maximização do lucro, têm sido fortemente pressionadas no sentido de aumentarem o seu nível de competitividade, produzindo um serviço público com maior qualidade e melhorarem os índices de eficiência, eficácia e economia. A difícil conjuntura económica e o agravamento do défice público nos últimos anos conduziram, em Portugal, a fortes restrições orçamentais, com o objectivo de conter a despesa pública e, ainda, a uma política de aumento das receitas públicas através de formas de financiamento alternativas. Consequentemente, a introdução da gestão estratégica dos recursos públicos e da avaliação de desempenho torna-se fundamental, onde a melhoria do serviço prestado aos clientes, através de uma maior eficiência na realização das despesas e na cobrança das receitas, constituem a base das decisões públicas.

A introdução da gestão por objectivos no sector público é uma consequência das reformas que se pretendem implementar no modelo de gestão pública. Esta mudança no sistema de avaliação de desempenho revela-se fundamental para o processo de tomada de decisões e planeamento estratégico da organização, para o desenvolvimento de uma gestão mais eficiente e produtiva e para uma maior responsabilização. A avaliação de desempenho permite manter um controlo sobre a evolução da actividade, constituindo-se num instrumento fundamental de desenvolvimento da relação entre a organização e os seus trabalhadores, através da reflexão e discussão dos resultados efectuado entre os supervisores e os subordinados, sem esquecer que as pessoas são o recurso mais importante da organização, pois revelam-se imprescindíveis para que estas alcancem os seus objectivos e atinjam o sucesso pretendido. Sendo no entanto, na área de gestão e recursos humanos que residem as expectativas de aumento da eficiência e

rentabilidade, pelo que os indivíduos devem encontrar-se informados, orientados, motivados, bem como satisfeitos profissionalmente.

Por outro lado, a temática da avaliação do desempenho, designadamente, a avaliação dos organismos e serviços públicos e dos seus funcionários, é de interesse inquestionável, muito actual, controversa, revestindo-se de alguma complexidade, o que suscita interesse. São muitas as questões possíveis de colocar nesta matéria, de entre elas: Avaliar os serviços públicos e os funcionários, porquê? Para quê? Com base em que sistema de avaliação? Qual o contexto em que surge? Avaliar em que momentos? Com que periodicidade? Qual o processo a seguir? Qual o método de avaliação? Qual o impacto na sociedade? Quais os reflexos dessa mesma avaliação?

Esta dissertação procura assim sensibilizar os funcionários e gestores para a importância da avaliação de desempenho.

Desta forma, este trabalho procura dar um pequeno passo neste sentido, analisando um sector que é inquestionavelmente de interesse gestão de recursos humanos. De forma muito resumida, os objectivos desta investigação visam:

- Analisar o Sector Público Português quanto à sua estrutura e composição;
- Compreender a Reforma da Administração Pública Portuguesa;
- Analisar os diferentes modelos de gestão;
- Compreender alguns aspectos dos funcionários públicos relativamente à avaliação de desempenho;
- Identificar os conhecimentos dos funcionários neste processo;
- Aferir a posição dos funcionários perante à aplicação do modelo da avaliação de desempenho instituído na sua organização.

Nas páginas que se seguem, tentamos dar conta do que foi acima afirmado.

Desta forma, o presente estudo está estruturado em duas partes distintas, em que a primeira parte procura enquadrar as temáticas necessárias para a compreensão e análise da matéria em questão e na segunda a investigação empírica.

A primeira parte constituída por oito capítulos, onde analisa-se o papel, a estrutura e composição do Sector Público Português, os passos da Reforma da Administração Pública Portuguesa, os modelos de Reforma que ocorreram em outros países como influenciadores da reforma em Portugal, modelos de gestão e por fim a avaliação de desempenho. Procura-se assim reflectir e estabelecer uma relação directa entre as transformações acarretadas pela “sociedade do conhecimento” e a transformação profunda nos assuntos da gestão de recursos humanos.

Na segunda parte, segue-se a metodologia utilizada nesta dissertação e a aplicação dos questionários realizados aos funcionários do Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E., tal como os resultados obtidos, que permitem apresentar algumas interpretações e conclusões.

Por fim, apresentam-se algumas considerações finais que procuram sintetizar as conclusões do estudo. Igualmente cumpre-nos ainda apresentar algumas propostas genéricas que possam auxiliar de uma forma geral a administração pública portuguesa e em particular o Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E. a encarar os desafios futuros com mais informação, esperando, assim, contribuir de forma para o aumento do conhecimento sobre a avaliação de desempenho. É pois neste sentido e com este empenho científico que acreditamos, tal como destacam José Mariano Gago *et al* (2004: 481), que *“em muitas vertentes o estudo das relações entre ciência e o conhecimento merecem a pena e pode contribuir para esclarecer melhor a própria natureza e caminhos do desenvolvimento científico e tecnológico português”*.

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1. O SECTOR PÚBLICO PORTUGUÊS

“Desde o último encontro da Terra com o cometa Haley, houve várias vagas de programa de reforma, redimensionamento, reestruturação e reengenharia, que passaram pelas organizações em todo o mundo. De facto, deve haver poucas as organizações públicas, que não tenham tentado reinventar-se, de alguma forma, durante as últimas décadas.”

Bilhim (2000: 33)

1.1 Definição e Composição

Em qualquer sociedade, o Sector Público apresenta uma relevante importância que pode ser aferida quer pela qualidade dos serviços prestados, uma vez que dificilmente poderiam ser assumidos por entidades privadas, quer pelos recursos nacionais que consome.

Segundo o artigo 82º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa o Sector Público (CRP) *“é constituído pelos meios de produção cujas propriedade e gestão pertencem ao Estado ou outras entidades públicas”*. Na perspectiva de Caiado e Pinto (2002) o Sector Público é como um aglomerado de actividades económicas de natureza diversa desempenhadas por entidades públicas, como sejam o Estado, associações e instituições públicas, assentes na representatividade e na descentralização democrática, resultantes quer da funcionalidade tecnocrática quer da descentralização por eficiência, ou seja, como um conjunto análogo de agentes económicos que desenvolvem essas mesmas actividades salvo os funcionários do Sector Público que integram o sector privado da economia. Sousa Franco (1995: 147) acrescenta ainda que:

“a grandeza do Sector Público é um problema doutrinário, ideológico e político por excelência, que deriva da opção das sociedades pelo recurso à actividade pública ou à actividade privada, quando pretendem satisfazer as suas necessidades concretas”.

Assim sendo, o Sector Público é constituído por organizações de variada natureza e que prestam serviços diversos à sociedade, como sejam a Saúde, a Educação, entre outros, cujo fim é a prossecução do interesse público, ou seja, é composto por pessoas colectivas públicas que por sua vez, são constituídas por uma colectividade de pessoas ou por uma massa de bens, dirigida à realização de interesses comuns ou colectivos. De acordo com Freitas do Amaral (2001), essas mesmas pessoas, são criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução de interesses públicos e por isso dotados de poderes ou deveres públicos. Para além disso, devem considerar-se pessoas colectivas públicas todas as que a lei considere expressamente como tal.

O artigo 82º da Constituição da República Portuguesa (CPR), refere ainda a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção: o Sector Público, o Sector Privado e o Sector Cooperativo e Social (SCS) (Figura 1).

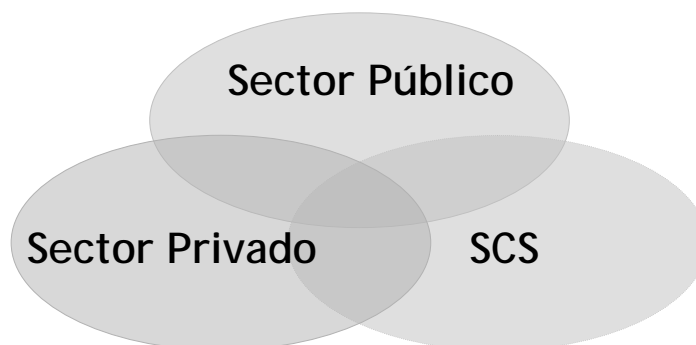


Figura 1: Sectores Organizativos do Estado.

(Fonte: Adaptado do artigo 82º da Constituição da República Portuguesa)

Na perspectiva de Silveira (2000) citado por Caiado e Pinto (2002) pode-se analisar a estrutura da Administração Pública Portuguesa em duas perspectivas: Económica e de Direito Administrativo. Na perspectiva económica (Figura 2), o Sector Público encontra-se dividido em duas grandes áreas: o Estado, em sentido lato (Sector Público Administrativo) e o Sector Empresarial do Estado (SEE). A nível do Estado existem quatro subsectores: a administração central, que enquadra o Estado (serviços públicos, integrados ou simples¹) e a Administração Central Autónoma, na qual encontramos os

¹ Com a Reforma da Administração Financeira do Estado os Serviços Simples deixam de existir.

Fundos Autónomos² e os Serviços Autónomos³; a Segurança Social, a Administração Regional (as Regiões Autónomas) e a Administração Local.

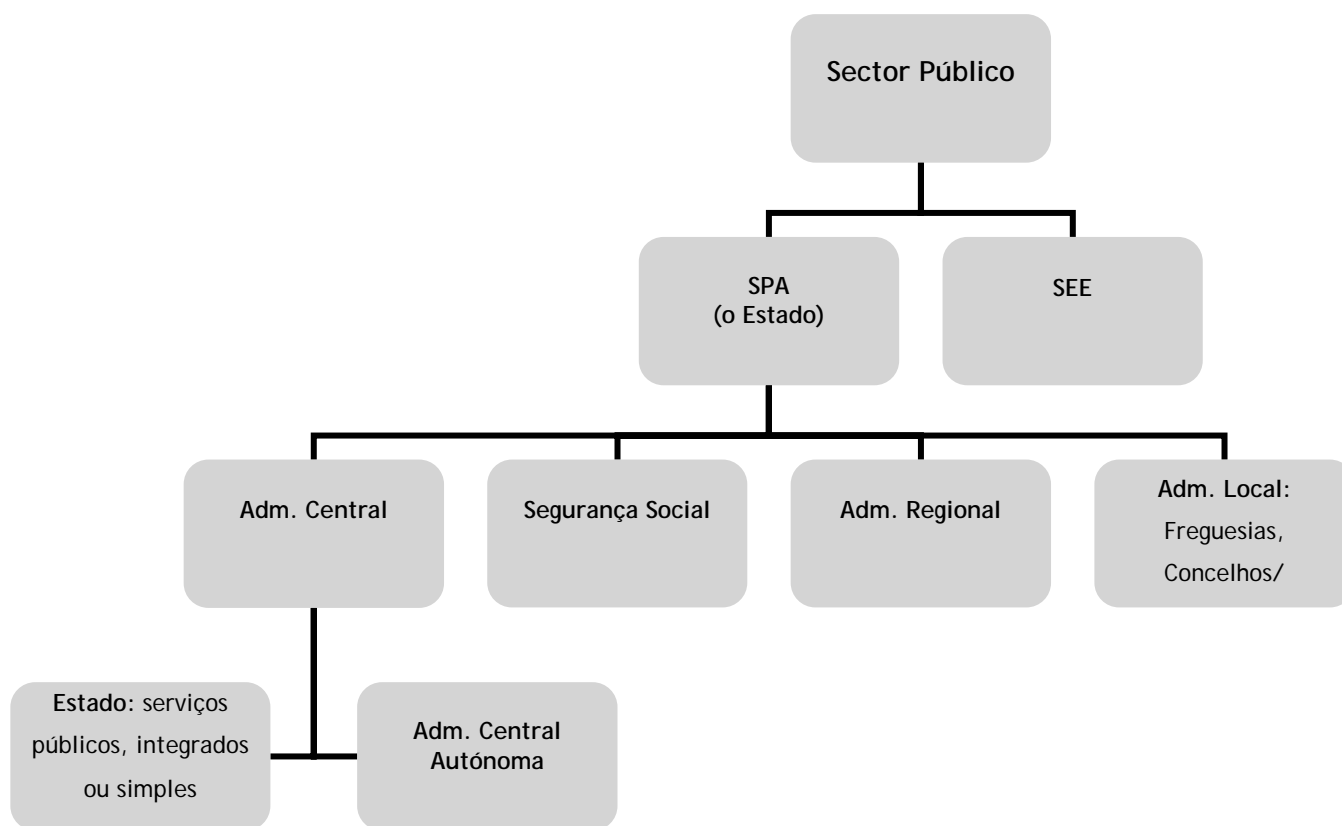


Figura 2: Estrutura da Administração Pública na óptica económica.
(Fonte: Adaptado de Caiado e Pinto, 2002: 25)

O Sector Público Administrativo (SPA) é composto por Funcionários Públicos e pelos Agentes Administrativos. Os primeiros são aqueles que integram um quadro da função pública, e os segundos, são os que não integram um quadro da função pública, ou seja têm apenas um vínculo precário à função pública.

O Sector Público Administrativo diverge da Administração Pública, no sentido em que o primeiro cobre nos aspectos materiais e de gestão, desempenhando funções políticas, legislativas e judiciais. No entanto, a Administração Pública é o núcleo do Sector Público Administrativo, uma vez

² Os Fundos Autónomos são todos os serviços destinados à movimentação de meios financeiros, quer sejam monetários ou creditícios, são denominados por Fundos Autónomos de acordo com Marques (2002).

³ Serviços Autónomos são aqueles que oferecem uma gama de utilidades materiais utilizando para o efeito meios financeiros (Marques, 2002).

que abrange um conjunto de instituições cuja actividade básica é a administração pública como função do Estado e actividade a ela inerente (Caiado e Pinto, 2002).

A Administração Pública na perspectiva de doutrina jurídico-administrativa rege-se no fundamento à alínea d) do artigo 202º da Constituição da República Portuguesa (CRP) que apresenta três modalidades de administração (Figura 3): a administração directa do Estado (regulada na Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro) que se subdivide em Periférica (Comum e Especializada – órgãos locais) e Central (órgãos centrais), a administração indirecta do Estado, engloba os Institutos Públicos (Serviços especializados, Fundações públicas e Estabelecimentos Públicos) e as Empresas Públicas. A administração autónoma pode ser de base territorial, onde se agrupa as regiões autónomas e as autarquias locais (Municípios, Freguesias e Regiões Administrativas), e de base associativa, onde se encontram as Associações Públicas.



Figura 3: Estrutura da Administração Pública na óptica jurídico-administrativa.
(Fonte: Caiado e Pinto, 2002: 26)

À administração directa do Estado cabe a satisfação do interesse público levada a efeito pelos próprios serviços administrativos do Estado, está sujeita à direcção do Governo, e, a administração indirecta do Estado está subjugada a uma superintendência do Governo sem uma dependência hierárquica. Tem

como objectivo a prossecução das atribuições do Estado mas por outros entes, isto é, é composto por pessoas colectivas públicas diferentes do Estado e que vão prosseguir os fins que ainda cabe ao Estado prosseguir. No caso da administração autónoma existe um poder de tutela meramente de fiscalização e controlo, em que o Governo apenas orienta (Silveira (2000) citado por Caiado e Pinto, 2002).

Em suma, a Administração Pública tem como objectivo a satisfação dos interesses públicos através da criação de bens e prestação de serviços fora do mercado.

1.2 Os Modelos Fundamentais do Sector Público Administrativo

1.2.1 A estrutura organizacional

Os avanços nas comunicações, as novas formas de competitividade e o intenso desenvolvimento tecnológico têm imposto constantes desafios às organizações quer públicas ou privadas, no sentido de se adaptarem ao ambiente no qual estão inseridas. Nesse sentido, dispor de conhecimentos para administrar este processo de relação das organizações com o seu ambiente constitui-se um dos principais desafios para os gestores.

As organizações têm as suas histórias marcadas por crises que se situam desde a procura da sua identidade à de sua legitimidade perante a sociedade. Essas crises tiveram e têm, como causas, factores exógenos e endógenos que reflectem o contexto económico e político de cada época. O actual contexto é de transformações em função do avanço científico e tecnológico que conduz à rápida difusão do conhecimento e da informação. Essas pressões ambientais exigem modificações na estrutura e na gestão das organizações tendo em vista mais inovação e maior flexibilidade. No entanto, persistem as críticas sobre o desempenho das organizações, uma vez que habitamos numa sociedade cada vez mais exigente e um mercado mais competitivo e selectivo. Em função desses aspectos, apontam-se problemas nas organizações como: conflito entre departamentos e comissões; falhas na comunicação; processos administrativos burocratizados; interferências externas e resistências internas, além de decisões morosas que comprometem o desempenho organizacional. Entende-

se, ainda, que as organizações não possuem um ambiente único, pois a cultura organizacional, os processos decisórios e os seus modelos variam de uma instituição para outra. Deste modo, cada organização, que se encontra representada pela parte central do modelo da Figura 4, encerra uma estrutura e um sistema de formalização de procedimentos e de formas de actuação, “*um conjunto de formas de organizar e gerir os objectivos organizacionais, as motivações e expectativas individuais, bem como as características contextuais como a dimensão, o poder, a idade e a tecnologia*”. Contudo, a organização não é um sistema autónomo, uma vez que o seu funcionamento e evolução dependem de outros componentes dos quais fazem parte do sistema (Caetano, Ferreira e Neves, 2001: xxxi).

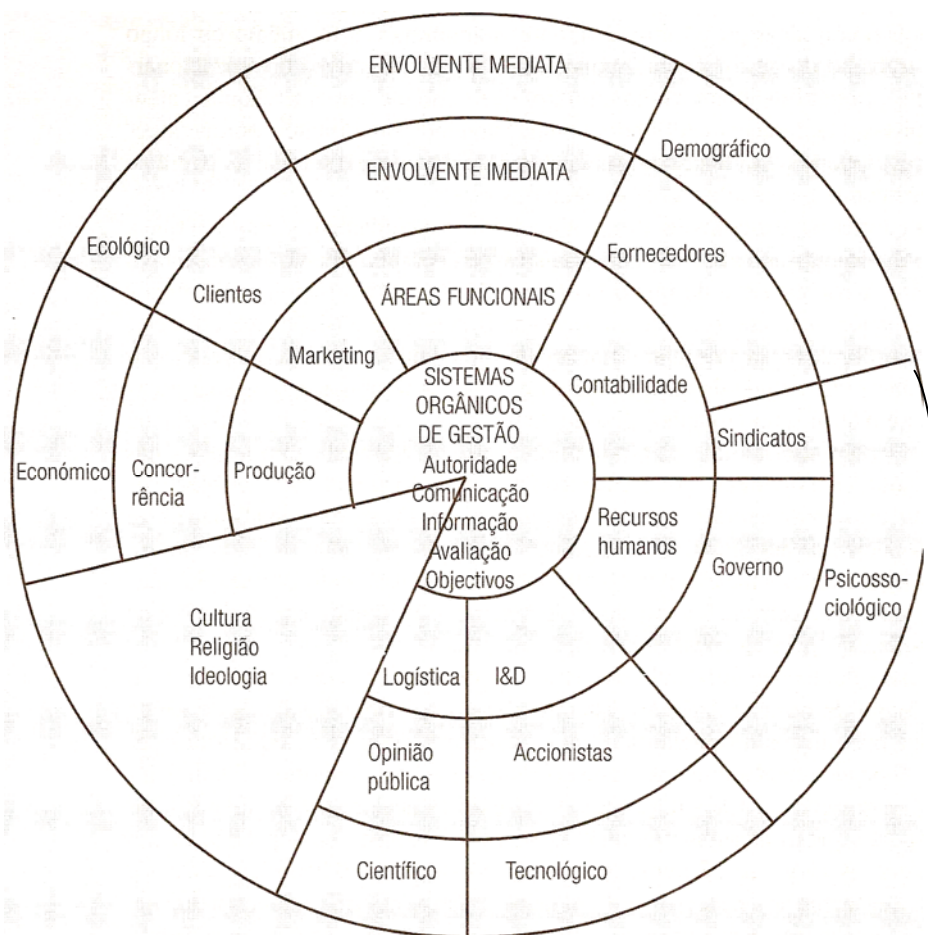


Figura 4: Sistema organização – meio envolvente.

(Fonte: Caetano, Ferreira e Neves, 2001: xxxi)

Assim, mesmo que as organizações estejam estruturadas conforme os dispositivos legais, elas são organismos vivos e, como tais, passíveis de

modificações. Com base nisto, não podem existir instituições iguais. A diversidade é uma de suas características, normal e desejável em entidades eminentemente criadoras (Nunes, 1998).

Perante estas constatações, e considerando o actual ambiente no qual as organizações estão inseridas, considera-se importante que as mesmas estejam preparadas para as mudanças necessárias bem como à correcção de rumos, fundamentados em estratégias organizacionais, eliminando-se, assim, a ideia de *'improvisação institucional'*. De facto, as organizações reagem às mudanças ao longo de períodos estratégicos e ao longo desse processo de adaptação organizacional são formuladas estratégias que se configuram de acordo com a inter-relação de um grupo de variáveis organizacionais.

As organizações fazem parte da vida das pessoas que vivem na sociedade moderna e globalizada. A estrutura organizacional é definida por Mintzberg (2004: 20) como *"o total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas"*. Desta definição, pode-se destacar três ideias fundamentais: a ideia de *sinergia*, a qual deriva do termo de sistema e que pretende traduzir o princípio de que o todo é maior do que a soma das suas partes; a ideia de *complexidade* e diferenciação das actividades e a ideia de *coordenação*, que pode ser entendida quer do ponto de vista da formalização e standardização dos procedimentos, quer da centralização das decisões (Caetano, Ferreira e Neves, 2001). Mas a coordenação mostrou-se ser uma questão delicada, uma vez que invoca variados meios.

Na óptica de Mintzberg (2004), esses meios podem ser mencionados por mecanismos de coordenação. Assim sendo, existem cinco mecanismos de coordenação fundamentais da estrutura que explicam as formas fundamentais pelas as quais as organizações coordenam o seu trabalho: 1) o ajustamento mútuo, 2) a supervisão directa, 3) a standardização dos processos de trabalho, 4) a standardização dos resultados e a 5) standardização das qualificações dos trabalhadores. O **ajustamento mútuo** faz a coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal, ou seja, o controlo do trabalho fica ao cargo do operador (figura 4 (a)). Como se trata de um mecanismo de coordenação simples, este é utilizado nas mais elementares organizações. A **supervisão directa** é um mecanismo de coordenação que se encontra quando

à medida que uma organização vai crescendo, em termos de complexidade, o indivíduo encontra-se imputado de responsabilidade pelo trabalho executado por outros, ou seja, o responsável transmite instruções aos funcionários e controla as suas acções (figura 4 (b)). O trabalho pode ser similarmente coordenado por outros meios, que não apenas o ajustamento mútuo e a supervisão directa. Este pode ser estandardizado. March e Simon (1958) citado por Mintezberg (2004: 23) referem que *“a coordenação das diversas partes é incorporada no programa (de trabalho) desde a concepção, e a necessidade de comunicação contínua é consequentemente reduzida”*. Logo, a coordenação começa antes da iniciação da realização do trabalho. Todos os intervenientes sabem o que esperar um dos outros e procedem de acordo com esse conhecimento. Subsistem três tipos fundamentais de estandardização dentro das organizações (figura 4 (c)): i) a estandardização dos processos de trabalho, ii) a estandardização dos resultados e iii) a estandardização das qualificações. Quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado estamos na presença da estandardização dos processos de trabalho, por exemplo as instruções que acompanha um móvel que é vendido em peças soltas. Os resultados do trabalho também são passíveis de estandardizar – estandardização dos resultados, por exemplo, descrevendo previamente as dimensões do produto ou até mesmo o desempenho a atingir. Assim que os resultados sejam estandardizados, as interfaces entre as tarefas são pré-definidas, como por exemplo o caso do encadernador de livros que sabe de antemão que as páginas impressas que obtém de um colega e a capa que recebe de outro se vão coligar perfeitamente. Contudo, por vezes, nem sempre o processo nem os resultados podem ser estandardizados, conquanto se imponha uma certa coordenação. Deste modo, as qualificações e o conhecimento são estandardizados logo assim que se especifica a formação daquele que executa o trabalho. A estandardização das qualificações efectua de forma indirecta o que a estandardização dos processos de trabalho ou a estandardização dos resultados realiza de forma directa: o controlo e a coordenação do trabalho, um exemplo simples disso é o facto de num bloco operatório de qualquer estabelecimento de saúde, o cirurgião e o anestesista mal têm de comunicar um para o outro, em virtude da formação que cada um

recebeu. Eles sabem exactamente o que esperar um do outro. O essencial da coordenação é assegurado pela standardização das suas qualificações.

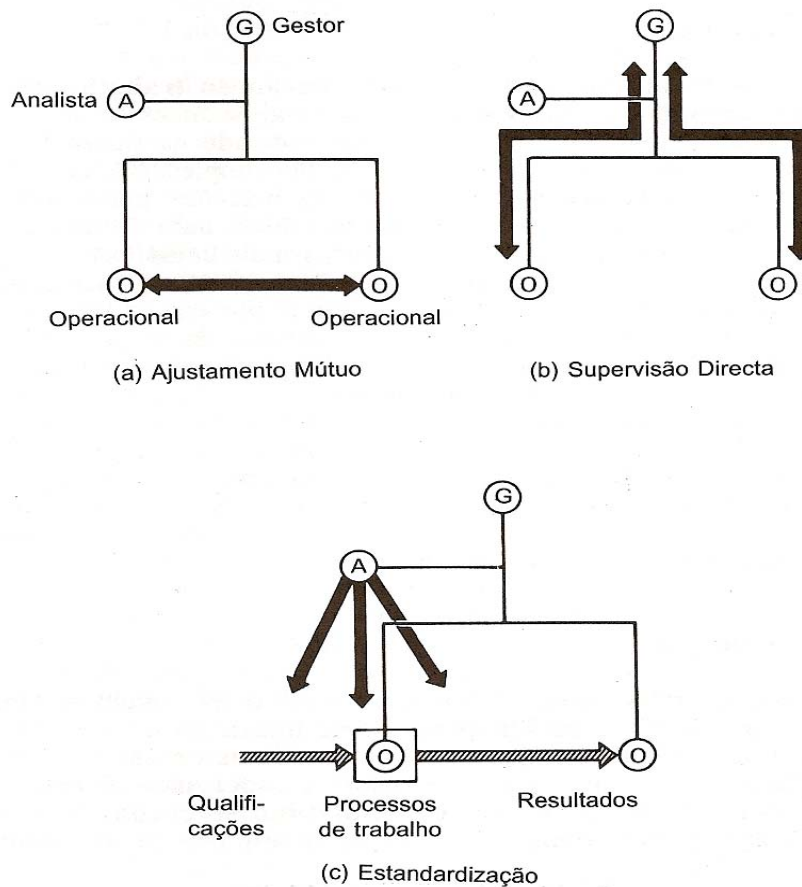


Figura 4 (a), (b) e (c): Os cinco mecanismos de coordenação.
(Fonte: Mintzberg, 2004: 22)

Mintzberg (2004: 25) refere ainda que os cinco mecanismos de coordenação atrás referidos, parecem pertencer a uma ordem um tanto ou quanto irregular (figura 5).

“À medida que o trabalho de organização se torna mais complicado, os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se sucessivamente, (...) do ajustamento mútuo para a supervisão directa e, em seguida, até à standardização dos processos de trabalho, para finalmente regressar ao ajustamento mútuo nas situações mais complexas.”

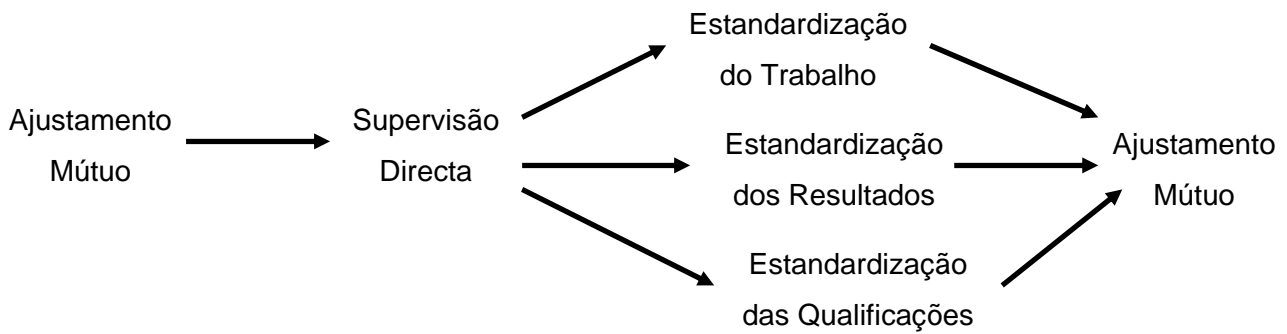


Figura 5: Os Mecanismos de Coordenação: um contínuo irregular de complexidade.
(Fonte: Mintzberg, 2004: 26)

Se uma pequena empresa é constituída por apenas um indivíduo, que trabalha sozinho, não carece de grande necessidade de coordenação porque ele idealiza tudo sozinho. Mas se anexarmos uma segunda pessoa, a situação altera. Então, a coordenação deve-se agora através de duas pessoas. No caso de as pessoas que trabalham lado a lado em pequenos agregados, estes adaptam-se de modo informal, sendo o ajustamento mútuo o mecanismo de coordenação a preferência. Porém, à medida que o grupo aumenta, vai-se tornando cada vez mais difícil coordená-lo de modo informal, como tal, existe assim uma necessidade de liderança, ou seja, à medida que a organização se vai complexificando, complexifica-se igualmente o mecanismo de coordenação, logo a organização possui três possibilidades de escolhas. Esta pode estandarizar os seus próprios processos de trabalho, quando as tarefas são simples e rotineiras. Mas quando o trabalho se torna mais complexo, a organização vê-se forçada a estandarizar os resultados, deixando no trabalhador a escolha do processo. No caso de o trabalho se tornar ainda mais complexo, nem mesmo o resultado é passível de ser estandarizado e assim a organização deve então estandarizar as qualificações do operador, sempre que seja possível. Mas se se concluir que não é possível estandarizar as tarefas diferenciadas da organização, esta vê-se nesse caso forçada a voltar ao ponto de partida – o ajustamento mútuo. Ainda de acordo com o autor, no geral, a maioria das organizações emprega a mistura dos cinco mecanismos, em distintos graus. Por exemplo, existe sempre a necessidade de um mínimo de supervisão e de ajustamento mútuo seja qual for o grau de

estandardização. Nas organizações modernas, a liderança não pode simplesmente deixar de existir, bem como a comunicação informal, para pelo menos quebrar a rigidez da estandardização, também estas parecem apoiar-se na estandardização, para além da dimensão mínima. Em alguns casos, utilizam apenas a supervisão directa e o ajustamento mútuo. Assim que o trabalho se torna mais complexo para ser gerido apenas por uma pessoa, o primeiro destes mecanismos falha. E o segundo mecanismo falha, quando existe um desacordo demasiado relevante entre os funcionários, daí ser necessária a instituição de um supervisor.

Em suma, estes cinco mecanismos de coordenação não são mais do que os elementos aglutinadores da estrutura da organização quer seja pública ou privada. São eles que ligam as distintas partes que constituem a unidade da organização.

À que salientar também que as organizações são realidades complexas e multifacetadas, que incluem aspectos como a estrutura hierárquica, a estrutura organizacional, as competências dos colaboradores, os processos de negócio, a informação de negócio, os sistemas e tecnologias de informação, entre muitos outros. Nas organizações muito pequenas, todos estes aspectos são conhecidos e compreendidos por todos os seus colaboradores. O facto de todos se conhecerem e saberem o que fazem, permite-lhes adquirir uma consciência do que a organização é, de uma forma natural e partilhada por todos. Contudo, nas grandes organizações este nível de entendimento é extremamente difícil de conseguir. Em primeiro lugar, porque passam a ser necessárias representações dos múltiplos aspectos das organizações suficientemente simples para serem entendidos por todos. Um exemplo é a representação da hierarquia das organizações através dos organigramas.

De facto, estas representações são como peças de um puzzle que, se não for suportado numa abordagem estruturada, se traduzirá em fragmentos e em percepções distintas do que a organização realmente é. A ausência de representações partilhadas e compreensíveis por todos não permite detectar as diferenças entre a “realidade”, o que “deveria ser” e o que “cada um julga que é”.

Nas grandes organizações, cada um tem um conhecimento profundo da realidade que lhe é mais próxima, mas divergente do conhecimento dos

restantes colaboradores. Neste sentido, o conhecimento que a gestão tem da própria organização é, de facto, reduzido. Porém, este conhecimento é fundamental para preparar e definir as mudanças numa organização. Hoje, sabemos que as organizações têm que estar continuamente a mudar para se manterem competitivas. Quando maiores e mais rápidas forem estas mudanças, mais crítico é o conhecimento que a gestão tem da própria organização.

Com o propósito de explicar o relacionamento entre as diferentes partes que compõem a estrutura organizacional, optou-se por explorar, por analogia, a estrutura organizacional a partir das Cinco Partes Básicas da Organização, de Mintzberg (Figura 6).

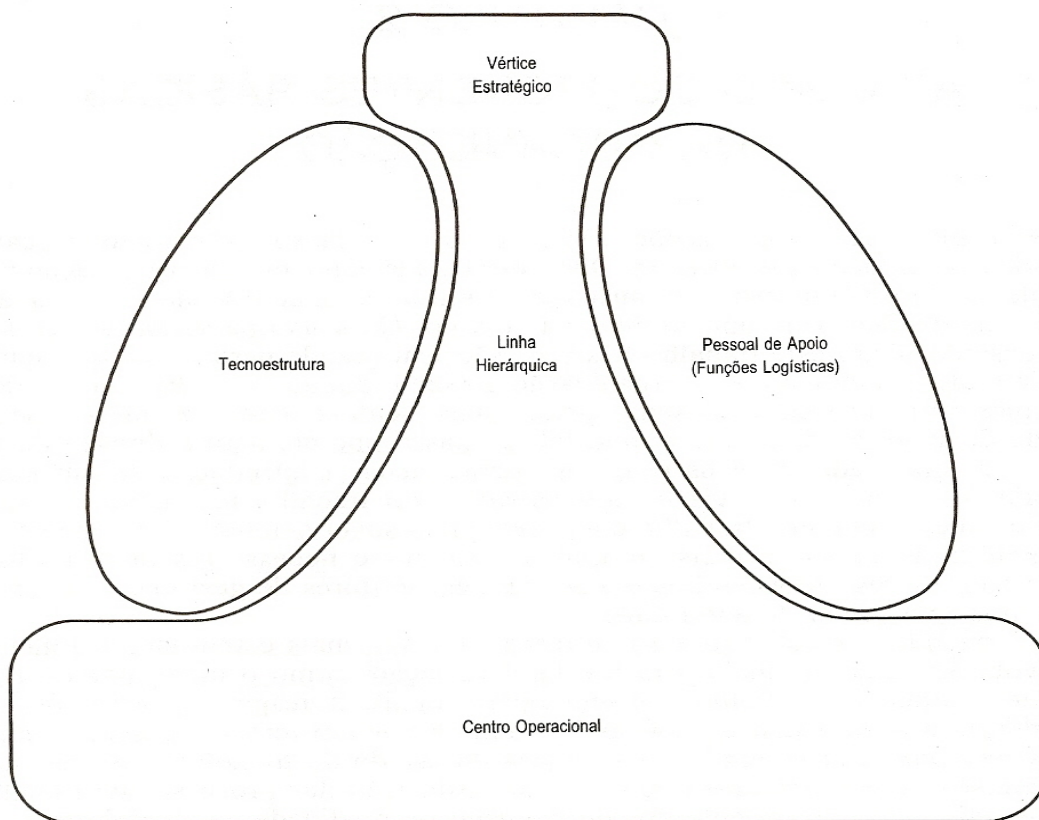


Figura 6: As cinco componentes básicas da organização.

(Fonte: Mintzberg, 2004: 26)

A Cúpula Estratégia ou seja o Vértice Estratégico tem a responsabilidade de assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente, de maneira a satisfazer as exigências daqueles que de uma forma ou de outra exercem poder ou controle sobre a organização, o Governo, por exemplo. Nas Unidades

Hospitales esse papel compete aos Conselhos de Administração como órgãos deliberativos e ao Presidente do Conselho de Administração como principal executor das políticas da organização. Essas responsabilidades têm como base as seguintes obrigações: i) supervisão directa; a alocação de recursos, tomada de decisões importantes, o planeamento e assessoria da organização e acompanhamento do desempenho organizacional; ii) manter permanentemente a comunicação com aquelas pessoas influentes do seu meio ambiente acerca das actividades da organização, negociando acordos importantes; e, iii) desenvolvimento das estratégias organizacionais.

A Linha Intermediária (Linha Hierárquica) liga o vértice estratégico ao núcleo operacional (Centro Operacional) exercendo a coordenação e à supervisão através de contactos directos entre o chefe e o executor. Nessa linha é feita a 'retroinformação' dos resultados do desempenho entre os níveis: superior e inferior. Esse interlocutor também intervém no processo decisório, por isso ele deve manter contactos para interligação com os outros administradores e assessores cujo trabalho é interdependente com o da sua própria unidade. Esse nível nas Unidades Hospitalares corresponde aos vários hospitais que integram a organização. No caso do Centro Hospitalar de Coimbra equivale ao Hospital Geral, ao Hospital Pediátrico e à Maternidade Bissaya Barreto.

A Tecnoestrutura situa-se à esquerda da Linha Hierárquica e é composta pelos analistas, ou seja, as assessorias que actuam sobre as tarefas dos outros. São aqueles que delineiam e planeiam para que o trabalho dos outros seja eficaz. Neste nível ficam aqueles incumbidos com a adaptação e a mudança organizacional para ajustar a organização às mudanças ambientais. Nos Hospitais são os auditores internos, o Enfermeiro Director, o Director de Serviço, Encarregados de Sector, etc...

As Assessorias de Apoio ou o Pessoal de Apoio (Funções Logística) encontram-se à direita da Linha Hierárquica e são as unidades especializadas para apoiar a organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Algumas dessas unidades operam independente do núcleo operacional e pode-se encontrar em vários níveis da hierarquia dependendo do serviço e a quem se destina. Nos Hospitais são os órgãos de apoio técnico: comissão da qualidade e segurança do doente; comissão de controlo da infecção hospitalar; comissão

de coordenação oncológica; comissão de enfermagem; comissão de ética; comissão de farmácia e terapêutica; comissão de monitorização e recuperação dos tempos de espera; comissão de segurança, higiene e saúde no trabalho; comissão hospitalar de transfusão; comissão inter-departamental; comissão técnica de certificação da interrupção da gravidez; direcção do internato médico; gabinete de qualidade e comunicação, gestor do risco clínico, gestor do risco geral e serviço de segurança e saúde no trabalho.

O Núcleo Operacional (Centro Operacional) é composto por aqueles que desenvolvem o trabalho básico relacionado directamente com a produção de bens ou prestação de serviços. Ele é o responsável por assegurar e transformar as entradas em saídas, portanto pelos resultados da organização. Os serviços de prestação de cuidados, os serviços de suporte de prestação de cuidados, os serviços de gestão e logística e os respectivos Departamentos compõem esse nível.

Em suma, na literatura da administração, estes elementos são o que definem as responsabilidades, o sistema de comunicação e de autoridade na organização.

1.2.2 Configurações Estruturais

Mintzberg (2004) identificou cinco configurações de organizações para mostrar a inter-relação das estruturas organizacionais com as mudanças ambientais: a estrutura simples, a burocracia mecanicista; a estrutura divisionalizada; a adhocracia; e a burocracia profissional.

A **Estrutura simples** (Figura 7), como a própria designação sugere, tudo é simples. É uma forma prevalecte nas organizações jovens. Os elementos constitutivos reduzem-se a dois: vértice estratégico e centro operacional. A divisão do trabalho é mínima e a formalização do comportamento dos intervenientes é quase nulo. Este tipo de estrutura utiliza a supervisão directa como principal mecanismo de coordenação pelo Vértice Estratégico que tem o poder centralizado sobre as decisões. É uma estrutura flexível, que se adapta facilmente e com rapidez às exigências da inovação simples. Se a organização crescer bem como a complexidade requerida também aumentar, esta configuração torna-se inadequada.

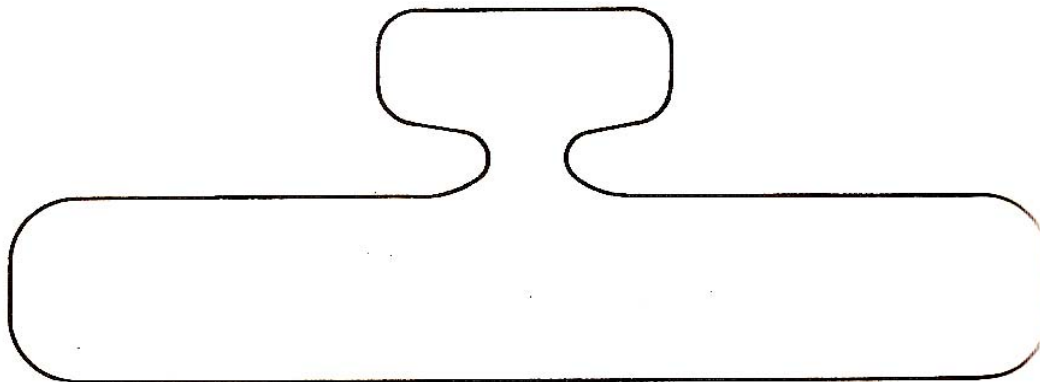


Figura 7: A Estrutura Simples.
(Fonte: Mintzberg, 2004: 338)

A **Burocracia mecanicista** (Figura 8) é uma estrutura com uma elevada complexidade, formalização e centralização. Funciona em regra geral em ambientes simples e estáveis. Tendem-se a estruturar de modo a controlar todas as fontes de potencial instabilidade. Tem a coordenação exercida através da padronização dos processos de trabalho que fica a cargo da tecnoestrutura, portanto o poder é relativamente centralizado para a tomada de decisão. Os analistas delineiam a padronização enfatizando a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades numa clara hierarquização de cima para baixo tendo o controlo como obsessão, *“as burocracias mecanicistas são estruturas em que os conflitos são abundantes: os sistemas de controlo são necessários para os conter”* e, nesse sentido, são feitas tentativas para eliminar toda a incerteza possível, para que assim a máquina burocrática possa operar suavemente e sem interrupções (Mintzberg, 2004: 351). As organizações são geralmente grandes e maduras e as estratégias são formuladas pela cúpula/vértice estratégico com ênfase para o planeamento para a acção. Outra característica desta configuração é o controlo externo da organização, principalmente em organizações públicas. Esta configuração é constituída por todos os elementos da estrutura, para além da tecnoestrutura e do apoio logístico e a extensa linha hierárquica. Este tipo de organizações é característico de empresas de grande dimensão que se estruturam para produzir em série e mais barato.

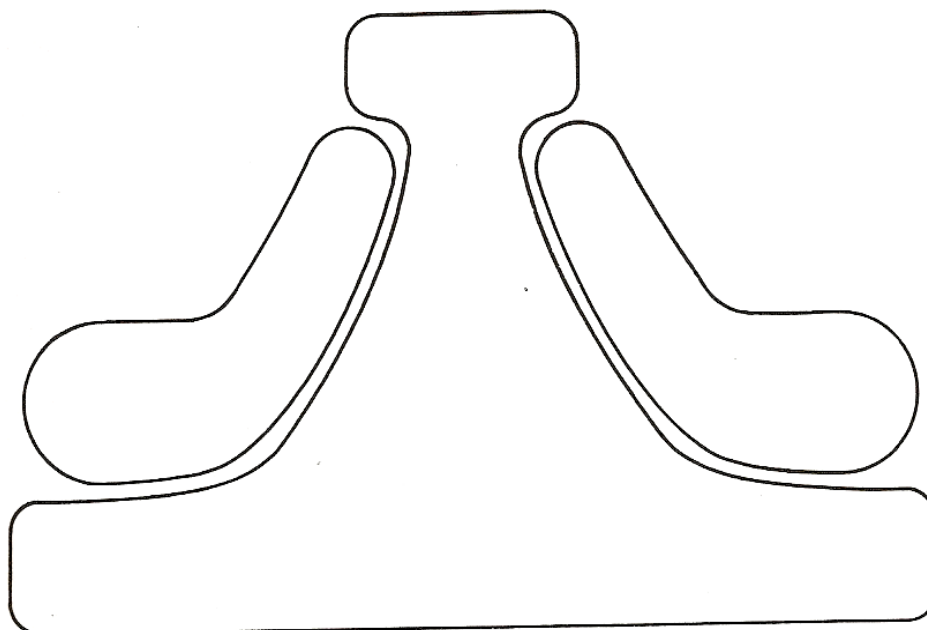


Figura 8: A Burocracia Mecanicista.

(Fonte: Mintzberg, 2004: 355)

A **Burocracia profissional** (Figura 9) caracteriza-se pela predominância do centro operacional, uma pequena linha hierárquica bem como uma reduzida tecnoestrutura, mas com grande apoio logístico. A coordenação apoia-se na padronização de habilidades e conhecimentos em que o trabalho é altamente especializado (standardização de qualificações). A estrutura dessas organizações é essencialmente burocrática, entretanto há descentralização na dimensão vertical e horizontal sendo que a maior parte do poder sobre o trabalho encontra-se na base da estrutura, ou seja, no núcleo operacional que recebe apoio de outras unidades de apoio. Neste tipo de estrutura, os profissionais, agindo numa democracia procuram o controlo colectivo sobre as decisões administrativas que possam afectá-los.

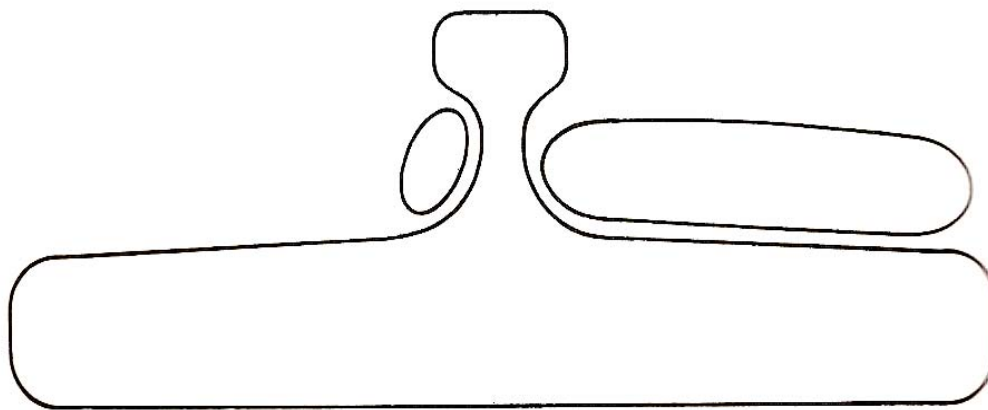


Figura 9: A Burocracia Profissional.

(Fonte: Mintzberg, 2004: 386)

Não tão raro, na burocracia profissional surgem hierarquias administrativas paralelas, uma de cima para baixo e, outra de baixo para cima. Mintzberg (2002) chama a atenção para as diferentes formas de estratégias nas organizações em que se enquadram este tipo de configuração estrutural, como é o caso das Universidades, Hospitais, Empresas de Auditoria, entre outras, pois elas podem ser formuladas a partir dos profissionais no interior das organizações, assim como de agentes externos a elas, isto é, o processo de formação de estratégia é de baixo para cima e de fora para dentro. Os profissionais exercem um grande poder de controlo sobre o seu próprio trabalho, uma vez que trabalham de um modo independente, caracterizando-se por isso, numa configuração muito descentralizada em termos de poder e mais voltada para o aperfeiçoamento do que para a inovação.

Em tais organizações, o gestor perde poder em favor dos operadores profissionais que, no caso em análise, são em primeiro lugar são os administradores, aos quais compete obter financiamento, resolver conflitos, ou seja, coordenar toda a organização. “*O administrador só mantém o seu poder, se os profissionais considerarem que o administrador serve eficazmente os seus interesses*” (Mintzberg 2004: 394).

A **Estrutura divisionalizada** (Figura 10) difere das outras configurações no que se refere às dimensões do ambiente. Trata-se de

uma estrutura cujo principal critério de agrupamento é o produto ou o mercado. Esta forma de estruturação é comumente utilizada no sector privado da economia industrial e em instituições (por exemplo, o sistema hospitalar que comporta vários hospitais, como é o caso do Centro Hospitalar de Coimbra) e em economias socialistas (por exemplo, as empresas estatais). As organizações geralmente são antigas e de grande porte.

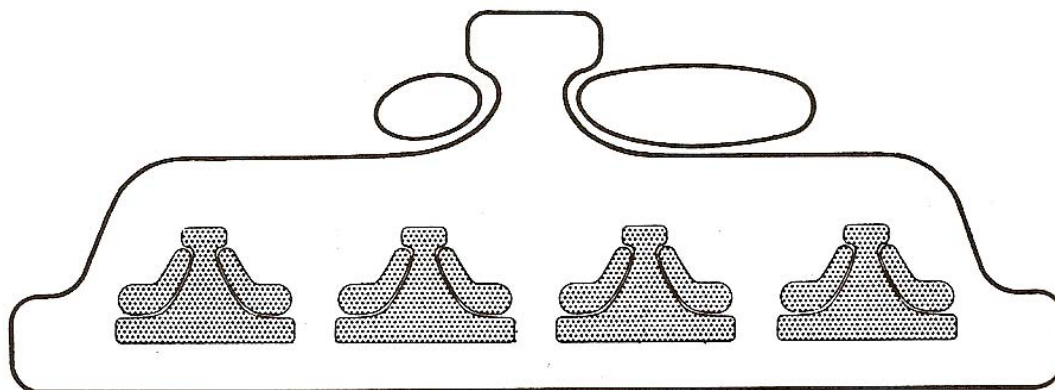


Figura 10: A Estrutura Divisionalizada.

(Fonte: Mintzberg, 2004: 420)

O principal mecanismo de controlo é a estandardização dos resultados. O poder operacionaliza-se do topo para a base, sendo os resultados das decisões monitorados pela sede através da padronização dos resultados e controlo do desempenho, ou seja, para conceber esta forma de controlo, a organização cria uma pequena tecnoestrutura. O principal problema desta configuração reside nas consequências das decisões estratégicas, nomeadamente económicas e sociais (Caetano, Ferreira e Neves, 2001).

Por fim, existe a **Adhocracia** (Figura 11) que é a mais complexa e sofisticada destas cinco configurações. Esta estrutura/ configuração exige respostas inovadoras de equipas multidisciplinares e altamente técnicas. Exemplos destas organizações são as Empresas de Consultadoria, Indústria Espacial, etc. Ela adopta uma estrutura orgânica, com pouca formalização, mas com grande especialização horizontal do trabalho. Tem tendência para agrupar especialistas em unidades funcionais com desdobramentos em equipas de

projectos. A inovação é sua principal característica, neste sentido, evita as armadilhas da estrutura burocrática não se apoiando na estandardização como mecanismo de coordenação como faz as outras quatro configurações. O processo de formação de estratégia na adhocracia não é claramente localizado, nem na cúpula, nem na base da organização, elas são formuladas, tanto conscientemente pelos indivíduos, quanto pelas decisões tomadas, uma de cada vez. Desta forma, as estratégias nunca se estabilizam, elas alteram-se com as mudanças dos projectos.

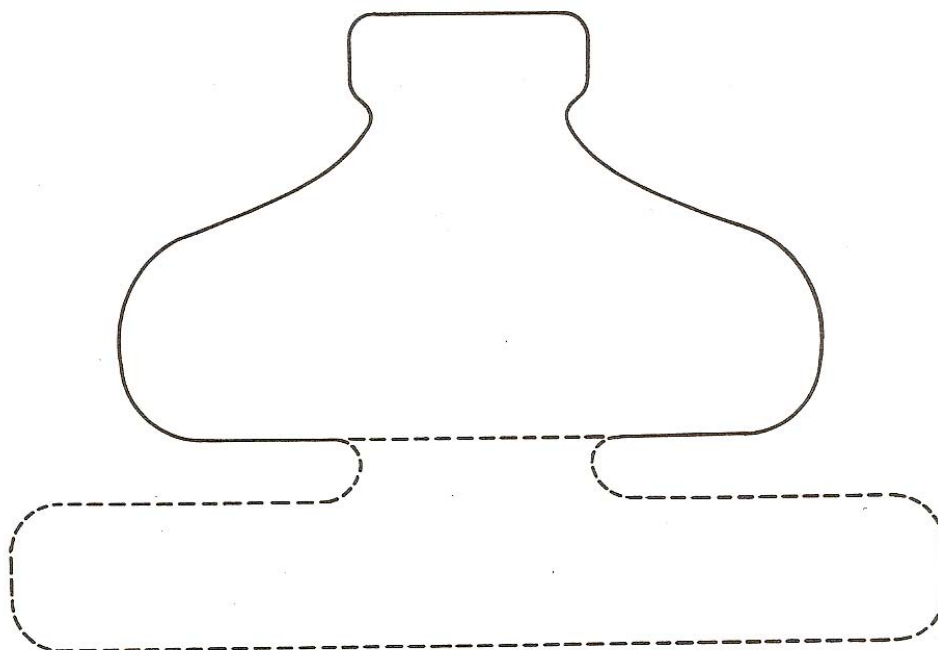


Figura 11: A Adhocracia.
(Fonte: Mintzberg, 2004: 469)

A complexidade do funcionamento das organizações hospitalares, tendo em vista as influências de factores externos e de factores internos como a pluralidade ideológica e as forças antagónicas sobre o poder, conduz para que se observem combinações de configurações estruturais, assim como a transição de uma para outra no decorrer do processo de desenvolvimento organizacional. Neste sentido, a configuração burocrática pode transitar para a burocracia profissional, assim como haver a convivência das duas, pois a estrutura formal, também, é permeada por estruturas informais.

Contudo, Mintzberg (2004) confirma a existência de uma sexta configuração – a configuração Missionária. Esta configuração tem como mecanismo de

coordenação a socialização, ou seja, a estandardização das normas e, como parâmetro concepção principal a socialização. Nesse sentido a parte chave da organização é a ideologia entendida como um sistema de crenças acerca da própria organização. Esta configuração é construída em torno de uma missão: mudar a sociedade ou os membros da organização. Ela é assim, uma forma de burocracia alicerçada numa liderança carismática.

Porém, a estrutura formal das organizações possuem influência sobre um conjunto de dimensões organizacionais como o ambiente, o poder, o processo decisório e a cultura organizacional, sendo esta última formada pelos valores de seus membros, e, neste sentido, um forte componente que interfere nas mudanças estruturais. Assim, de acordo com a combinação deste conjunto de variáveis são delineadas as configurações estruturais para possibilitar que as organizações cumpram sua missão. Com base nestes fundamentos foi construído o conceito de configuração estratégica.

O conjunto das cinco configurações estruturais decorrentes da estrutura organizacional encontram-se resumida no Quadro 1.

Quadro 1: Quadro resumo de algumas configurações estruturais

Configurações	Estrutura simples	Burocracia mecânica	Burocracia profissional	Estrutura divisional	Adocracia
Mecanismo principal de coordenação	Supervisão directa	Estandarização do trabalho	Estandarização de qualificações	Estandarização de resultados	Ajustamento mútuo
Componente –chave da organização	Vértice estratégico	Tecnoestrutura	Centro operacional	Linha intermédia	Pessoal de apoio (e centro operacional na adocracia)
PARÁMETROS DE CONCEPÇÃO					
Formação/ Instrução	Reduzida	Reduzida	Elevada	Alguma (dos gestores de divisão)	Elevada
Formalização e funcionamento	Reduzida orgânico	Elevada e burocrático	Reduzida e burocrático	Elevada (nas divisões) e burocrático	Reduzida orgânico e
Critério de agrupamento	Usualmente funcional	Usualmente funcional	Funcional e mercado	Mercado	Funcional e mercado
Dimensão das unidades	Grande	Grande na base e pequena nos restantes níveis	Grande na base e pequena nos restantes níveis	Grande no topo	Pequena em todos os níveis
Planeamento e controlo	Reduzidos	Planeamento do trabalho	Reduzidos	Elevado controlo dos resultados	Pouco planeamento do trabalho (em especial na adocracia administrativa)
Dispositivos de ligação	Poucos	Poucos	Apenas nas unidades administrativas	Poucos	Muitos em toda a estrutura
Processo decisório	Centralizado	Descentralizado horizontal limitada	Descentralização horizontal e vertical	Descentralização vertical limitada	Descentralização selectiva
Comunicação informal	Importante	Desencorajada	Importante na parte administrativa	Moderada entre a sede e as divisões	Importante a todos os níveis

(Fonte: Caetano, Ferreira e Neves, 2001:496)

Configurações	Estrutura simples	Burocracia mecânica	Burocracia profissional	Estrutura divisional	Adocracia
FUNCIONAMENTO					
Vértice estratégico	Todo o trabalho administrativo	Regulamentação minuciosa, coordenação das funções e resolução dos problemas	Ligação com o exterior e resolução de conflitos	Gerir o plano estratégico e controlar os resultados	Ligação com o exterior, resolução de conflitos, equilíbrio do fluxo de trabalho e controlo dos projectos
Linha intermédia	Insignificante	Elaborada e diferenciada, resolução de conflitos, ligação com as funções e apoio aos fluxos verticais	Controlada pelos profissionais; elevado ajustamento mútuo	Formular a estratégia das divisões e gerir as operações	Importante mas confundida com os operacionais; implicada no trabalho na base dos projectos
Núcleo operacional	Informalidade e pouca margem de manobra	Rotina, formalização e escassa margem de manobra	Trabalho qualificado e estandardizado; elevada autonomia individual	Tendência para a divisão da divisão	Separação na adocracia administrativa e fusão com a parte administrativa na adocracia operacional
Tecnoestrutura	Inexistente	Elaborada; formaliza o trabalho	Escassa	Elaborada na sede para o controlo dos resultados	Pequena e confundida com o resto do trabalho sobre projectos
Apoio logístico	Pequeno	Elaborado e redutor da incerteza	Elaborado e mecanicista	Partilhado entre a sede e as divisões	Muito elaborado na adocracia administrativa e confundido com o resto na adocracia operacional
Problema principal	Centralização e autocracia	Conflito entre eficácia organizacional e satisfação	Escassa adequação à inovação	Estrutura à beira da falésia	Reacção humana à ambiguidade
Força dominante	Centralização	Estandarização	Profissionalização	Balkanização	Colaboração
ELEMENTOS DE CONTINGÊNCIA					
Tecnologia	Simple e não reguladora	Reguladora mas não automatizada nem muito complexa	Não reguladora nem complexa	Divisível e idêntica à burocracia mecânica	Complexo e automatizada na burocracia administrativa e não reguladora nem complexa na adocracia operacional
Idade e dimensão	Jovem e pequena	Antiga e grande dimensão	Varia	Antiga e grande dimensão	Jovem (adocracia operacional)
Ambiente	Simple e dinâmico; por	Simple e estável	Complexo e estável	Relativamente simples e	Complexo e dinâmico
Poder	Controlo pelo proprietário ou pelo executivo principal	Tecnocrático e externo	Controlo operacionais	Controlo pela linha intermédia	Controlo pelos peritos

(Fonte: Caetano, Ferreira e Neves, 2001:497)

(Folha intencionalmente deixada em branco)

2. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos anos sessenta e setenta, foram numerosas as expressões de descontentamento acerca do funcionamento das administrações públicas que conduziram a processos de reforma administrativa. A orientação geral era de desburocratização e o processo corrente consistia na produção de listas, mais ou menos extensas, de passos que era possível eliminar em muitos das relações entre o sector público e o privado. Habitualmente confrontada com uma resistência passiva dos funcionários públicos a reformar – temerosos de perder poder, influência ou o próprio emprego (Oliveira, 2001).

2.1 Reforma da Administração Pública: Contextualização

A Reforma da Administração Pública constitui o campo nuclear nas actividades proferidas pelo Governo.

Não são apenas as cidades e as regiões que necessitam de ver melhoradas e aumentadas as suas capacidades de resposta face às crescentes necessidades dos cidadãos portugueses. A Administração Pública é um dos sectores que necessita de se tornar mais competitivo e empreendedor, para que a acção do Estado e dos seus agentes não continue a ser desprestigiada a cada dia que passa. As organizações do sector público são vistas muitas vezes como entidades estáticas ou de evolução lenta, destoando com a imagem do sector privado, inovador e bem sucedido. Contudo, ambas defrontam desafios análogos, devendo por isso encontrar formas de melhorar os níveis de serviço praticado e operar cada vez com maior eficiência, motivando os colaboradores e satisfazendo os seus clientes. (Couto, 2003).

Os grandes momentos de reforma da sociedade portuguesa estão necessariamente ligados a situações de ruptura do sistema político-administrativo. Constituem marcos históricos importantes dessa realidade os anos de 1822 em que, com a vitória liberal, temos a reforma de Mouzinho da Silveira, 1910 com a implantação da República Portuguesa, 1926 com a implantação do Estado Novo, reforço do sistema administrativo e fragilização do sistema político a exigirem uma reforma continuada e 1974, com a ruptura do sistema e reforma ao nível central e local. Nos últimos 25 anos, e

principalmente depois 1976, com a aprovação da Constituição da República Portuguesa, impõe-se então a alteração do sistema político-administrativo e a sua adaptação ao novo regime democrático, em que a reforma da administração pública passa a ser palavra de ordem (Curto, 2001).

Com o avançar dos anos foi detectada a necessidade de efectuar mudanças estruturais nas várias administrações estaduais, o que implicava grandes transformações quer a nível estrutural quer a nível da sua actividade.

Neste sentido, a introdução da noção *New Public Management* (NPM), uma das várias correntes que defende uma mudança estrutural da Administração Pública com base na fragmentação da administração e a multiplicação de vários centros autónomos, muito mais pequenos e centralizados e com maior margem de gestão para os gestores, procura inserir os princípios de direcção e de organização utilizados em companhias privadas, de forma a transformar parcialmente a Administração pública num serviço privado. Segundo Astleithner e Hamedinger (2003) esta corrente apresenta duas dimensões:

1. O desenvolvimento de instituições que incorporem estratégias de direcção, utilizadas no sector privado;
2. O desenvolvimento do capital humano com base no cliente, em orientações, na motivação, na educação, no melhorar de estratégias, no aumento da participação quer dos funcionários públicos quer da sociedade civil.

É partindo desta corrente que são lançadas várias reformas administrativas por diversos países como por exemplo na Grã-Bretanha, na nova Zelândia, na Austrália, nos Estados Unidos da América e por fim em Itália. No nosso país, estas reformas só começam a ganhar forma de conjunto nos anos 90, sendo que só a meio desta e principalmente por influência da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) é que se passa a falar de reforma administrativa.

O primeiro documento sobre a Reforma Administrativa Portuguesa foi elaborado em 1994 pela Comissão para a divulgação da Actividade Administrativa, no Governo do Professor Aníbal Cavaco Silva, cujo nome era

“Renovar a Administração Pública”. Segundo este documento, a reforma deveria assentar em quatro vectores:

1. A desintervenção do Estado consistia na redução do seu papel, concentração dos serviços privados e a utilização de mecanismos de mercado;
2. A melhoria das relações da administração com o cidadão onde se propunha a desburocratização dessas relações, melhoria dos serviços públicos e a redução dos prazos de resposta da Administração Pública;
3. Alterações estruturais da Administração Pública para a desconcentração e para a descentralização;
4. Flexibilidade da gestão onde os gestores têm uma autonomia muito maior, contratualizados os objectivos que deveriam prosseguir, adopção da gestão por objectivos com remunerações variáveis e margem de liberdade na gestão pessoal e financeira.

Contudo, este relatório, enquanto um conjunto de normas, nunca teve nenhum seguimento, pelo menos até há pouco tempo.

O segundo grande passo dado no sentido da reforma foi a aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, que se tem traduzido na tentativa de: prestigiar a missão da Administração Pública e dos seus agentes; delimitar as funções do Estado; promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão; introduzir uma nova ideia de avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços; apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos (Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003).

Na opinião de diversos autores, a Administração Pública Portuguesa tem falta de modelos de referência, no que toca à organização, de gestão e de decisão, o que contribui para a complexidade e “lentidão” do serviço público relativamente às exigências dos utentes. Consta da RCM n.º 95/2003, de 30 de Julho que *“...a falta de coerência do modelo de organização global, a morosidade e complexidade dos processos de decisão e o conseqüente clima de desconfiança em matéria de transparência e de legalidade administrativas, bem como a desmotivação dos funcionários e a desvalorização do próprio*

conceito de missão de serviço público, são factores que urge corrigir". É assim necessário aplicar-lhe modelos organizativos de racionalização, isto é, modelos que optimizem o serviço público e que o tornem num serviço de excelência. Espera-se no entanto que simplifiquem procedimentos, eliminem estruturas desnecessárias para que haja uma maior partilha de serviços, um agilizar de decisões e uma qualificação dos serviços públicos prestados, sem descorar em apostar nos recursos humanos da Administração Pública por forma a motivá-los.

De acordo com dados recolhidos no ano de 1996, constata-se que 14,8% da população activa portuguesa são empregados públicos, o que corresponde a 716 mil funcionários públicos, sendo que 78,3%, destes, 14,8% integram a administração central (IGDAP, 1996). Ao analisar as habilitações literárias, deparamo-nos que, a nível das áreas da Saúde e Educação, existe um elevado número de licenciados ao serviço do Estado. No entanto, retirando estas duas áreas em que as habilitações superiores são condição *sine qua non* para o desempenho profissional, temos que a estrutura das habilitações literárias na Administração Pública é dominada pelo 9º ano de escolaridade, logo seguido do 4º ano, do 12º ano e por fim da licenciatura. No que se refere aos escalões etários, o escalão com maior representatividade é a faixa etária dos 40 – 44 anos, demonstrando um grave envelhecimento dos funcionários públicos e da grave não renovação da Administração Pública Portuguesa.

A reforma da Administração Pública, no sentido de uma melhor qualidade da prestação de serviço público, *"é hoje a palavra de ordem nas agendas dos decisores políticos e nas exigências da sociedade em geral"* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, I Série-B, p. 2389).

Neste sentido, o Governo entendeu ser imperativo *"avançar com a reforma, tendo apresentado o documento «Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública», corporizado posteriormente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho, onde são enunciados os princípios essenciais que a enquadram, aprovado o conjunto de grandes linhas de orientação que a informam, definidos os objectivos gerais que visa prosseguir e, bem assim, os eixos prioritários em torno dos quais se desenvolverá todo o processo da reforma"* (*idem*).

Já não existe qualquer dúvida que a reforma é composta por um conjunto de objectivos que, vários governos, mais precisamente os governos do Dr. Durão Barroso e do Eng.º José Sócrates, depois da aprovação da Resolução acima referida, têm tentado fazer cumprir. Os principais objectivos e alguns exemplos de medidas concretas já registadas são:

1. Uma reorganização do Estado para que haja “menos Estado, melhor Estado”, o que irá implicar uma redefinição das funções e das áreas de actuação deste. Assim deverão ser transferidas para o sector privado funções consideradas acessórias e deverão ser descontinuadas aquelas que são consideradas inúteis. Um exemplo prático desta nova forma de organização do Estado é a extinção de vários serviços, entre eles pode-se salientar a Direcção Geral dos Registos e do Notariado, uma vez que a grande maioria do seu trabalho foi transferido para o privado, com a criação de Conservatórias privadas.
2. Definição de um novo modelo organizacional e de funcionamento da Administração Pública que deverá contribuir para uma optimização dos serviços. Esta medida deverá ser concretizada através do desenvolvimento de novos modelos de organização e gestão de recursos. Este é ainda composto por um outro: enquadramento do contrato individual de trabalho na Administração Pública, que foi aplicado em diversos organismos públicos, como é o caso da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR-C) e de alguns Hospitais, nomeadamente Centro Hospitalar de Coimbra.
3. Aposta na inovação e tecnologia, através da promoção de uma ampla e racional utilização das tecnologias de informação de forma a tornar o serviço mais rápido e eficiente. Pretende-se criar um serviço em rede para um maior e mais fácil cruzamento de informações relativamente a cada cidadão. Como exemplo, temos a criação de redes de INTRANET dentro dos organismos, para o mais fácil acesso a diversos tipos de informações legais e não só, um outro exemplo é a entrega dos formulários de IRS via Internet de forma a desburocratizar todo um processo que normalmente levaria horas, numa qualquer repartição de finanças.

4. Liderança e responsabilidade, sendo este o objectivo que visa a promoção de novas práticas de gestão particularmente a gestão por objectivos, assente numa maior capacidade de liderança, na definição de responsabilidades e de competências de avaliação de desempenho (de serviços, de funcionários e de resultados por parte dos dirigentes). Como exemplo concreto temos a introdução do sistema de incentivos e o determinar, por cada organismo, no início de cada ano, dos objectivos que este se propõe a cumprir.
5. Apostar no mérito e na qualificação, ou seja, desenvolver uma cultura de mérito e de responsabilidade, para que haja uma avaliação dos resultados nos vários níveis de actuação. Neste sentido é criado um novo Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), cujo objectivo, como veremos mais à frente, é a avaliação individual dos funcionários, dos dirigentes e dos organismos em função dos objectivos definidos.
6. Valorizar e formar os recursos humanos, uma vez que estes são os responsáveis por delinear e colocar em prática os novos modelos de organização e de desempenho aplicados na máquina administrativa. A formação deverá ter em especial linha de conta os novos métodos de trabalho e as novas competências gestionárias, com vista à melhoria do desempenho profissional e do aumento da motivação. O Programa Foral é um exemplo concreto. O Programa Foral é um programa criado no âmbito do Programa Operacional da Administração Pública (POAP), que tem como objectivo a formação dos funcionários das autarquias locais.
7. Consolidação de uma cultura de serviço. Aqui o que se pretende é criar um serviço público de qualidade e de aproximação dos cidadãos ao Estado. Mas, para que isto aconteça é necessário que se proceda à descentralização dos centros de decisão, à simplificação dos procedimentos e formalidades, à eliminação de níveis hierárquicos desnecessários, à agilização dos circuitos de informação e à garantia da transferência, rigor e da responsabilização. Um exemplo deste objectivo são as Lojas do Cidadão que pretendem ajudar a desburocratizar e simplificar vários processos.

A concretização destes objectivos terá de ser prosseguida de forma gradual e consistente devendo desenvolver-se em torno de três eixos prioritários: a organização do Estado e da Administração; liderança dos cargos dirigentes da Função Pública e responsabilidade, mérito e qualificação dos trabalhadores.

2.1.1 Os novos passos da Reforma

Apostado em continuar o trabalho iniciado pelo Dr. Durão Barroso, antigo Primeiro Ministro de Portugal, o Eng.º José Sócrates e o seu governo anunciaram recentemente mais algumas medidas que prevêm a melhoria do serviço público e o incremento da actividade pública.

Assim, surge o Prace e o Simplex, dois programas destinados a desburocratizar a Administração Pública e a fazer jus à frase já mencionada “menos Estado, melhor Estado” e que por isso faz todo o sentido referi-los de modo breve nesta dissertação.

2.1.1.1 Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

De modo a consagrar a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, a seguir designado por PRACE, que tem como objectivos modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração, colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com cidadão, ou seja, *“promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência, através da simplificação, racionalização e automatização que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos”*. Exemplos destes objectivos são, nomeadamente: a criação de novos canais de comunicação e prestação de serviços, através de Call-centers, Internet, contratualização local de serviços e desenvolvimento de Balcões Únicos, numa

lógica de one-stopshopping, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos Cidadãos (PRACE, 2006).

Os seus princípios gerais são funções de suporte, de apoio à governação e gestão de recursos e ainda funções operacionais. Os princípios da reforma vão ser aplicados aos serviços centrais, aos serviços desconcentrados ao nível regional e aos serviços desconcentrados ao nível sub-regional e local. *“Os trabalhos do PRACE têm-se desenrolado numa lógica de diálogo e, sempre que possível, de consenso com os responsáveis da Administração Directa e Indirecta e os resultados da 1ª Fase pré-anunciam uma redução significativa de entidades (Conselhos, Comissões, Organismos), com a criação de novas, e potencial de melhoria da Qualidade de Serviços a prestar aos cidadãos, empresas e comunidades” (idem).*

No total, irão desaparecer do panorama da Administração Pública Portuguesa 34 órgãos consultivos, 61 serviços centrais, 87 serviços desconcentrados, 8 institutos de ensino superior, academias, fundações, o que no total se traduz no desaparecimento de 187 estruturas públicas (*ibidem*).

2.1.1.2 Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (**Simplex**)

O Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa foi lançado a 30 de Março de 2006 e *“surge da necessidade de alterar processos e procedimentos já constantes das leis e regulamentos em vigor. Essa necessidade de correcção e simplificação da rigidez dos processos e dos procedimentos normativos e das práticas administrativas que lhes estão associadas resulta de uma avaliação negativa sobre os seus impactos ou a sua pertinência”*. A responsabilidade pelo programa Simplex cabe ao Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, com o apoio técnico da Agência para a Modernização Administrativa. Tem como objectivo converter os serviços mais simples para os cidadãos e mais rápidos para as empresas, ou seja, transformar a Administração Pública mais eficiente de modo a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e as condições de laboração das empresas e ajudar a promover o desenvolvimento e o crescimento económico do nosso país, reduzindo toda a carga burocrática que é imposta aos utentes dos serviços públicos. É um programa desenhado para simplificar a vida aos

cidadãos e às empresas. Para tal, foram anunciadas 333 medidas que se propõem a revolucionar o serviço administrativo português tornando-o mais simples e acessível a todos os utilizadores. Estas medidas permitem a utilização da Internet para realizar coisas que até agora apenas se faziam em repartições públicas, obrigando o cidadão a deslocar-se e a deparar-se com situações burocráticas. O objectivo destas medidas é mudar a relação dos cidadãos e das empresas com o Estado. Exemplos de outras medidas enunciadas pelo o **Simplex** são: a “**SIMPLIFICAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES DAS EMPRESAS AO ESTADO**, *permitir a comunicação electrónica pelos serviços de registo aos serviços da Administração Fiscal e da Segurança Social, das actualizações de vários elementos do registo comercial, assegurando a válida alteração dessas actualizações nestes serviços*”; “**ACESSO, PELOS ALUNOS, AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS NAS ESCOLAS**, *possibilitar aos alunos o acesso a todos os documentos escolares de que necessitam ao longo das suas vidas escolares, dispensado o recurso aos serviços da secretaria da escola*”; “**ELIMINAÇÃO DO PRECATÓRIO-CHEQUE**, *substituir o precatório-cheque pela utilização do procedimento da transferência bancária e/ou emissão de cheque*”, entre outros. De ressaltar, que na área da saúde, o **Simplex 2008** pretende simplificar e melhorar o acesso a cuidados de saúde (Programa **Simplex’08**).

Com o lema “*Quanto mais simples melhor*” vem representar o algoritmo matemático da simplificação. Durante o seu ano de lançamento, o Governo do Eng.º José Sócrates pretendeu que este programa leva-se os vários serviços públicos a fazer o levantamento das respectivas interações com os cidadãos e as empresas, avaliarem os custos e os encargos de cada uma delas e questionarem a sua pertinência. Neste mesmo ano foi assim definida e adoptada uma metodologia, com vista a uma avaliação mais sistemática dos encargos administrativos existentes, tanto para os cidadãos como para as empresas. Esta avaliação permitirá ao Governo estabelecer “*prioridades de simplificação e objectivos de redução de encargos para 2007 e sucessivamente nos anos seguintes*” (Simplex, 2006).

O **Simplex’08** passa por consolidar, desenvolver e avaliar as medidas de simplificação concluídas nos anos anteriores. Tem como objectivo de dar uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas;

aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos funcionários públicos; permitir às empresas obter mais rapidamente licenças e autorizações e cumprir outras formalidades administrativas; facilitar a racionalização e a eficiência da própria Administração Pública e favorecer a competitividade do país (**Simplex'08**).

*“O Programa Simplex agrega as medidas de simplificação administrativa e legislativa conduzidas pelos vários sectores da Administração pública central. A coordenação da sua preparação e o acompanhamento da sua execução cabem ao Gabinete da Secretária de Estado da Modernização Administrativa, com o apoio técnico da Agência para a Modernização Administrativa. No seu terceiro ano de implementação, o Simplex continua a ser um “exercício de aprendizagem” e um “programa em evolução” (**Simplex 2008**).*

Em suma, no ano de 2006 foi enunciado o **Simplex** como um “programa em construção”, com uma acentuada dimensão pedagógica.

Deste modo, o **Simplex'06** foi o resultado da selecção de mais de 600 sugestões recebidas dos serviços, na maior parte dos casos sem prévia validação política. À partida, eliminaram-se aquelas que não eram medidas de simplificação e seleccionaram-se as restantes em função de tópicos agregadores e impulsionadores da simplificação. O **Simplex'07** foi precedido de uma ampla consulta pública. Melhorou-se o processo de selecção, de responsabilização e de validação política das medidas e adoptou-se um novo modelo centrado nas interacções dos cidadãos e das empresas com os serviços públicos. No que concerne ao **Simplex'08**, este deve continuar a dar visibilidade aos esforços de modernização administrativa e a contribuir para facilitar a vida aos cidadãos e para diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as actividades económicas e para qualificar os serviços públicos (**Simplex'08**).

A consolidação, o desenvolvimento e a avaliação das medidas de simplificação que têm vindo a ser concretizadas nos programas anteriores é um dos objectivos a prosseguir com o **Simplex'08** (*idem*).

2.2 A Reforma Administrativa como Consequência da Falência do Welfare State

As reformas administrativas verificadas na viragem do século são diferentes daquelas a que assistimos nas últimas décadas. Durante os anos 60, 70 e 80, as reformas administrativas incidiram essencialmente sobre a reorganização e a descentralização das estruturas de poder executivo, no sentido de reforçar e melhorar a eficiência e a eficácia do sector público. Nos anos 90, com o desenvolvimento do fenómeno da globalização da economia, da revolução tecnológica e das comunicações despertou-se a necessidade de se introduzirem mudanças estruturais mais vincadas nas administrações públicas nacionais.

Paralelamente, existem diferenças entre as reformas nos diferentes Estados, no entanto, por um lado é possível identificar aspectos comuns que caracterizam as reformas administrativas, fruto da globalização e por outro lado, dentro do mesmo Estado é possível falar de diversas reformas administrativas. De entre as mudanças trazidas às estruturas administrativas pela globalização encontram-se *“a diminuição do tamanho do Estado e da administração, a privatização das empresas públicas, a introdução de critérios de mercado, a busca de competitividade para os serviços públicos, a descentralização e a desregulamentação, assim como o benchmarking”* (Madureira, 2004: 68).

Assim sendo, “durante algumas décadas o Estado Providência (Welfare State) justificava-se como uma espécie de terceira via, (...) tentando gerar estabilidade e crescimento económico, sobretudo com propósito de proteger os cidadãos ante a ameaça de exclusão social e das demais contingências económicas e sociais”. Começa-se então a perceber a crise de um modelo que até então parecia ser justo e equitativo para com os cidadãos e a falar do “Estado Mínimo”. Na verdade, a falência do Welfare State foi determinante na criação de novos paradigmas e modelos de administração e esteve na génese da reforma administrativa (*idem*).

Por sua vez, Rocha (2001: 60) afirma que na sequência da falência do Welfare State são dois os *“conjuntos de ideias que servem de suporte e se constituem como elementos da reforma da Administração Pública a partir dos*

anos 70". Trata-se da Teoria da Escolha Pública, por um lado, e da Escola Managerial por outro.

2.3 O Confronto de Paradigmas

A *Teoria da Escolha Pública*, segundo Mueller (1979: 1-2) pode ser definida como:

“o estudo económico das tomadas de decisão num ambiente de non-market, ou apenas a aplicação da economia à ciência política. O postulado comportamental basilar da escolha pública, como para a economia, é de que o ser humano por natureza é um ser egoísta, maximizador da utilidade racional”.

Deste modo, é no nosso entender, através desta perspectiva, que o indivíduo é um ser racional e, neste sentido, é um ser capaz de procurar alternativas e de as aplicar; é um ser egoísta, uma vez que manifesta alguma preocupação com a sua progressão e com o seu bem-estar individual; é um ser com capacidades de delineação de estratégias de maximização, tendo em consideração as suas escolhas e preferências. Desta forma, uma estratégia de reforma administrativa terá que ter em consideração todos estes aspectos acima referenciados.

Por conseguinte, surgiu, para além da Teoria da Escolha Pública, um segundo paradigma de abordagem da reforma administrativa, numa perspectiva gestor, conhecida por *New Public Management* (NPM).

O *New Public Management* apresenta como características “a profissionalização da gestão, a criação de medidas de desempenho, o privilégio dos resultados e a redução dos custos, a competição inter-agências, a segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes” (Madureira, 2004: 75). Este paradigma irrompeu inicialmente em meados da década de 80, como resultado de uma vontade de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial. Nos anos 90, este movimento começa a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão tais como: o *Total*

Quality Management, a *Reengenharia* e *Reinvenção*, conceitos inicialmente vocacionados apenas para a gestão privada.

No final do século XX, começou a ser posta em causa a rigidez dos modelos até ali existentes. Uma nova corrente, a *Governance* reitera que numa sociedade global como a de hoje, a realidade pública é influenciada e determinada pela acção de redes cujos intervenientes são, desde actores nacionais a internacionais, locais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas. Neste contexto, os governos desempenham funções de mediadores do diálogo entre os diversos actores acima enunciados. O gestor público também tem o dever de agir como mediador e integrador, procurando solucionar os conflitos que surjam e promover a colaboração inter-actores.

Deste modo, a reforma administrativa é vista, por esta corrente, como um projecto integrado, complexo e diversificado, onde é necessária uma gestão conciliadora dos diversos actores, onde a ética tem um papel decisivo.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

3. A DIVERSIDADE DOS MODELOS DE REFORMA

Os governos sempre procuraram adaptar-se, na sua estrutura e nas administrações que servem à sua complexidade, dinâmica e diversidade dos problemas da sociedade que dirigem. É neste contexto que surgem os vários modelos de reforma que ocorreram na Europa.

3.1 A Reforma Administrativa em França

A maioria dos países da União Europeia já reformou, com relativo sucesso, as suas administrações públicas. Ainda que, os modelos de reforma não se exportem *tout court*, existe sempre particularidades que devem ser consideradas, tendo em conta a diversidade cultural, social e económica de cada país. Estes modelos levados a cabo por outros países assumem uma grande importância bem como as experiências com a implementação dos mesmos uma vez que influenciaram as reformas que se verificaram noutros países, como é o caso de Portugal.

No caso francês, a administração sempre se caracterizou por demasiado centralismo, sendo portanto, considerada uma das grandes necessidades da reforma, a descentralização. Um dos passos mais importantes dados ao longo da década de 80 foi precisamente a repartição de competências entre os níveis de governo central, regional e local. No entanto, um espírito de corporativismo napoleónico de tradição secular associado a uma possível perda de privilégios e de protagonismo por parte da administração pública têm constituído entraves a todo o processo de descentralização. As reformas francesas têm sido feitas gradualmente, não aderindo à modernização pelo *New Public Management*. As reformas incidiram na redefinição das missões dos serviços, no melhoramento da gestão dos recursos e no reforço das responsabilidades executivas dos departamentos e das regiões (Rebelo, 2005).

3.2 O Modelo de Reforma nos Países Nórdicos

Países como a Noruega, a Dinamarca, a Suécia e a Finlândia – quatro dos países mais modernos e economicamente competitivos do mundo –

conseguiram transformar uma Administração Pública esclerosada numa Administração Pública moderna e eficiente. Conservando o espírito do Estado Providência foi num ambiente de paz social que a reforma da administração, conduzida ao longo de uma década nos países escandinavos, esteve na origem da recente retoma económica. Nestes países, numa primeira fase da reforma do sector público, consistiu na redução progressivo do número de efectivos da “máquina pública” (sobretudo na Suécia e na Finlândia), seguindo-se um processo de descentralização e de regionalização, nomeadamente com a transferência de competências ao nível da saúde, da segurança e da educação. Paralelamente, foram ainda criados durante os anos 90 os “Centres de Responsabilité”. Foram criadas agências privadas (organismos públicos de direito privado) e a lei laboral também foi alterada. A par da introdução de contratos de duração determinada e de salários individualizados, de prémios em função dos resultados, ou de avaliações permanentes, passaram a ser aplicadas algumas normas jus-laborais do sector privado. A qualidade dos serviços públicos é avaliada anualmente, assim como o desempenho dos seus agentes. Sujeitos a acções de formação contínua e a sistemas de avaliação baseados em critérios meritocráticos (em que, por exemplo, as promoções e a retribuição estão associadas ao mérito), os funcionários públicos escandinavos rapidamente se adaptaram a um conjunto de regras que fazem da qualidade nos serviços e da satisfação do utente as suas prioridades (Rebelo, 2005).

3.3 A Reforma da Administração Pública na Nova Zelândia como exemplo de Modernização Administrativa

A reforma Administrativa na Nova Zelândia é encarada como um exemplo de sucesso na modernização da Administração Pública, e portanto, uma das mais estudadas em todo o Mundo. A reforma Neozelandesa, sendo caracterizada pela sua abrangência, decorreu em duas fases distintas:

- O período de 1984 até 1994 – implementação de um processo de mudança radical;
- O período de 1995 até à actualidade – mudança com um carácter mais gradual.

Por sua vez, um estudo da OCDE datado de 1999 refere que foram quatro os factores determinantes para a Reforma Neozelandesa: económico, social, político e a percepção de uma necessidade de revisão do sector público no seu conjunto. A eficácia, a eficiência, a responsabilização, a transparência e a consistência são os principais objectivos apontados da reforma. E como elementos chave destacam-se a privatização das empresas estatais e do comércio, a reestruturação dos departamentos públicos para a racionalização do desempenho das funções, a descentralização da gestão departamental com a atribuição às chefias executivas da responsabilidade pela tomada de decisões no que concerne aos recursos humanos e à selecção e aquisição de *inputs*, o incremento de contratos interministeriais e várias mudanças na gestão financeira (OCDE, 1999).

Desta forma, tanto o contexto político como constitucional, são referenciados como sendo muito influentes no sucesso das reformas iniciadas na Nova Zelândia. Porém, o papel dos dirigentes e as chefias executivas (com maior autoridade e responsabilização) é apontado como tendo sido fundamental na implementação das mudanças.

A OCDE aponta alguns pontos-chave como essenciais a reter da experiência da Nova Zelândia. São eles: o reconhecimento do problema; o envolvimento político nos pontos-chave; a liderança por parte dos dirigentes e chefias executivas das agências; o não relaxamento imediato do controlo central e a criação de incentivos para a mudança.

3.4 A Reforma da Administração Pública em Portugal

Como verificámos anteriormente, a Reforma da Administração Pública não é uma realidade recente, pelo contrário. Para Joaquim Araújo (2002), falar de reforma administrativa em Portugal é falar sobretudo nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril de 1974. Até então, as iniciativas de reforma foram fortuitas, algumas sem consequências visíveis. Contudo, houve, como é evidente, pressões para a mudança, tendo sido as principais: as pressões sociais, as pressões financeiras e as pressões políticas. A entrada de Portugal na CEE, no caso

português associada à internacionalização da economia, exerceram grande influência na necessidade da reforma administrativa. É pois necessário e urgente pôr fim a estes entraves à mudança e reabilitar a legitimidade da Administração Pública Portuguesa. Mas para que isto se concretize, é necessário criar condições para que a Administração adopte rapidamente uma cultura de rigor, de qualidade, de responsabilidade e conseqüentemente de responsabilização. A Administração precisa de prestar contas em relação ao seu desempenho (Miranda, 2004).

À semelhança do que tem acontecido noutros países europeus, a Reforma da Administração Pública tem constituído, ao longo dos últimos anos um tema central no debate político português. Glória Rebelo (2006) afirma que:

“é preciso ter consciência de que a reforma da Administração Pública, sendo fundamental para a sustentabilidade do modelo social e para a competitividade da economia portuguesa, é extremamente urgente porque uma sociedade complexa e dinâmica como a actual necessita de uma Administração Pública inteligente, rápida e flexível.”

A Reforma da Administração Pública em Portugal não tem exactamente o mesmo conteúdo que nos outros países europeus. A reforma nos moldes europeus iniciou-se em 2003, cujas linhas orientadoras foram definidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Junho. O XV Governo Constitucional (2003) iniciou um processo de Reforma da Administração Pública cujos objectivos gerais de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 são:

- Prestigiar a Administração Pública;
 - Racionalizar e modernizar as estruturas;
 - Reavaliar as funções do Estado;
- e,
- Promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, também a Reforma da Administração Pública constitui um processo de mudança orientado para a modernização da Administração Pública, estabelecendo como eixos prioritários a **organização do Estado e da Administração Pública**, clarificando as funções essenciais do Estado de acordo com a máxima *“Menos Estado, melhor Estado”* e adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis; a **liderança e a responsabilidade**, introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a gestão por objectivos e, o **mérito e a qualificação**, promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho dos funcionários e dos serviços e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública.

Em suma, esta reforma visa no imediato o aumento da qualidade do serviço público, o controlo da despesa pública, o reforço da competitividade da economia, a melhoria contínua das relações da Administração com os cidadãos e com as empresas, a formação e motivação dos funcionários públicos.

3.4.1 A evolução da gestão de recursos humanos no contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa

A grande diferença entre a administração pública e a administração privada reside no contexto político em que ambas actuam, isto é, a desigualdade resulta de factores únicos e específicos das organizações públicas como o controlo por políticos eleitos, o enquadramento legal destinado especificamente aos serviços públicos, a responsabilidade perante um conjunto de garantias do interesse público, bem como a restrição à sua descrição, estrutura e estilos de gestão. A administração pública não é mais do que uma entidade no seio da qual se desenvolvem actividades administrativas destinadas à satisfação de necessidades colectivas. A satisfação dessas necessidades, concede-lhe a particularidade de *“dependência instrumental do poder político”*, ou seja, a sujeição a que a administração pública tem ao poder político afasta-a do âmbito da administração privada, cuja se encontra marcada pelo mercado e as suas leis. Este mercado emite sinais onde existe carências e excedentes e é com os

incentivos e as penalidades que estimula à intervenção e ao aperfeiçoamento. A administração pública tem a sua base de actuação num “*contexto de constrangimentos jurídico-formais*”, o que a leva por vezes a sobrepor os aspectos processuais, por exemplo o como deve ser feito aos objectivos ou o que deve ser feito (Bilhim, 2003: 74). O artigo 266º da CRP refere que os órgãos e os agentes administrativos encontram-se subjugados à lei e à Constituição e por isso, no exercício das suas funções devem actuar com respeito pelos princípios consagrados (Princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé). Mas por outro lado, o artigo 268º da CRP remete-nos para um conjunto de direitos e garantias dos administrados que não se conturbam com os direitos dos clientes ou dos consumidores de qualquer serviço ou produto fornecido por uma entidade privada. Por último, o artigo 271º da mesma lei expõe um conjunto de responsabilidades dos agentes, funcionários e entidades públicas entre as quais se distingue a responsabilidade civil, criminal e disciplinar e ainda dos interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

As preocupações relativamente aos recursos da Administração Pública, até à década de 70, prendiam-se essencialmente com a questão da regulamentação jurídica das relações de trabalho, sendo as vertentes organizacional e gestionária colocadas à margem do processo formal do funcionamento dos diferentes serviços. Segundo Pessoa Amorim (1997, pp. 81)

“as transformações operadas na organização e na gestão da Administração Pública para se adaptarem às alterações decorrentes do 25 de Abril, o desafio em que se traduziu a gestão do extinto Quadro Geral de Adidos e os esforços desenvolvidos para a implementação de uma política de emprego modificaram substancialmente as concepções então vigentes, introduzindo pela primeira vez na Função Pública uma filosofia de gestão de recursos humanos que lhe era praticamente estranha.”

Após a revolução democrática, ocorreram grandes mudanças na Função Pública, nomeadamente o sistema de carreira, o regime de aposentação e o

estatuto disciplinar da Função Pública, tendo sido alterados por novas normas e foi introduzido o novo sistema de avaliação de desempenho do pessoal (sistema de notação do pessoal). O sistema de carreira foi institucionalizado em 1979⁴. Por sua vez, através da avaliação do desempenho, o sistema de carreira enfatizou o mérito, juntamente com a antiguidade na categoria como um factor decisivo na progressão da carreira (Araújo, 2002). Finalmente, em 1983 é aprovado o regime jurídico de classificação de serviço, com o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 40/85, de 1 de Junho. O Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho, procedeu à reestruturação das carreiras com base na análise e qualificação de funções. De acordo com o novo sistema de carreiras, a progressão, até ao momento, é feita com base na profissionalização, formação e desempenho.

Apesar da reforma ter sido criticada por muitos, ela representa um significativo avanço para disciplinar a actividade do Estado, com base na qualidade do serviço prestado e com uma efectiva participação do usuário. Os princípios constitucionais, que norteiam a Administração Pública foram acolhidos por Decreto Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, designadamente o princípio da legalidade (artigo 3.º), o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses do cidadão (artigo 4.º), os princípios da igualdade e da proporcionalidade (artigo 5.º), os princípios da justiça e da imparcialidade (artigo 6.º), princípio da boa fé (artigo 6.º-A, aditado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro), o princípio da colaboração da Administração com os particulares (artigo 7.º), o princípio da participação (artigo 8.º), o princípio da decisão (artigo 9.º), o princípio da desburocratização e da eficiência (artigo 10.º), o princípio da gratuidade (artigo 11.º) e o princípio do acesso à justiça (artigo 12.º). A introdução do princípio da eficiência, seja pelo conteúdo da reforma, procura reduzir os gastos públicos, atendendo, em escala mais ampla, os princípios da economicidade e legitimidade dos gastos públicos.

A reforma administrativa não irá, certamente, resolver todos os problemas que afligem a Administração Pública Portuguesa, mas representa, sem dúvida, um instrumento válido no intuito de torná-la mais eficiente, ágil, livre de

⁴ Em 1982 é publicado um novo conjunto de diplomas conhecidos pelo “pacote” de 10 de Maio, constituído por sete Decretos-Lei.

corrupção generalizada, dotada de economicidade, capaz de gerar resultados gerenciando recursos públicos para atender materialmente o cidadão em áreas essenciais e prioritárias como a saúde, educação, segurança, justiça, etc.

As reformas que têm por base o travão orçamental podem ter efeitos imediatos, mas serão sempre passageiros. A médio e a longo prazo são ineficazes devido à centralização decisória em que assentam. Estas reformas têm no seu âmbito o princípio de “fazer por” em vez de “fazer com” retirando a responsabilidade às áreas ministeriais sectoriais. As reformas que estão a decorrer não servem para agredir os funcionários ou até mesmo depreciar os seus melhores quadros, não dando oportunidade aos mais jovens, activos e audazes e destruir a cultura dos organismos e das instituições. Bilhim (2003:75) afirma que a Reforma de hoje reivindica que o

“perfil profissional e de formação do funcionário público e dos seus dirigentes integre competências em matéria de negociação, conciliação, flexibilidade, liderança democrática, gestão de conflitos. Os novos dirigentes da Administração Pública têm de ter capacidade para gerir recursos humanos e tecnológicos em condições de escassez e de incerteza, isto é, têm de estar treinados para o risco.”

Em suma, o perfil do profissional e de formação de acordo com o mesmo autor, tem de encerrar competências a três níveis: político, de gestão e de valores. Ao nível político, os funcionários devem saber conceber, formular, implementar e avaliar as políticas públicas. Numa perspectiva de gestão, os funcionários devem conhecer e saber aplicar os princípios e as técnicas de instrumentais de gestão, nomeadamente em matéria de gestão por objectivos, gestão financeira, com eficácia e economia. Na óptica dos valores, os mesmos devem gozar de um conhecimento normativo acerca da sua função como funcionários e dirigentes da Administração. A gestão dos recursos humanos da Administração Pública num âmbito político, encontra-se sujeita a uma certa restrição de actuação que é desconhecida totalmente pela gestão das organizações privadas. Assim sendo, avaliar o comportamento dos indivíduos, quer sejam funcionários, agentes e outros trabalhadores, e instituições

públicas obriga a um cuidado particular, mesmo que as técnicas utilizadas sejam semelhantes. Sem dúvida que os contributos importados para a gestão dos recursos humanos estão encerradamente marcados pela gestão privada. Foi a organização privada quem mais apostou nesta área e os resultados que hoje temos acesso encontram-se marcados pela natureza das instituições que nela investiram (*idem*).

3.4.1.1 As novas competências de empregabilidade

“Nas últimas décadas do século XX, com a introdução massiva das tecnologias de informação e de comunicação (TIC) nas organizações, recorreu-se à expressão “sociedade do conhecimento” para designar o novo estágio de desenvolvimento das sociedades” que se caracteriza essencialmente por elevados progressos tecnológicos bem como o incontestável aumento da importância dada à formação e informação (Madureira e Rodrigues, 2006: 153). Esta tendência globalizadora está a provocar repercussões mais profundas no mundo do trabalho. A noção de emprego é substituído pelo trabalho, em que a principal ideia é que toda e qualquer função desempenhada por um determinado indivíduo deve ser prática e exige conhecimentos para que seja executada devidamente. Deste modo, a actividade produtiva passa então a depender de conhecimentos, em que o trabalhador se torna num actor social activo, criativo, crítico e pensante, preparado para agir e adaptar-se e acompanhar rapidamente às mutações que a sociedade está sujeita, mantendo-se actualizado e procurando uma formação profissional constante que lhe possa permitir assistir as necessidades que o mercado profissional exige.

Hoje em dia, as exigências do mercado de trabalho demonstram que as qualificações são tão importantes quanto as competências sociais. Neste sentido, a competência tornou-se numa palavra-chave da gestão dos recursos humanos e sinónimo de modernidade e performance socioeconómica. A grande expansão do conceito de competência está particularmente ligada a um contexto de mutação técnica rápida, de mudanças organizacionais, de novas condições da concorrência, de défice de qualificações e de desemprego agravado (Suleman, 1996). Neste sentido, a empregabilidade encontra-se

relacionada com qualificação pessoal e as competências deverão estar associadas à capacidade de decisão, de adaptação a novas situações e polivalência funcional. Os trabalhadores deverão ser pessoas capazes de utilizar os seus conhecimentos para incrementar produtividade e gerar inovação, dois elementos essenciais para o sucesso empresarial.

O Governo Português, no âmbito das Políticas Sociais, está a procurar pôr em funcionamento *“uma nova geração de políticas de trabalho e de emprego que responda adequadamente aos 3 desafios principais com que todos estamos confrontados, dando enfoque ao desenvolvimento dum estratégia assente na aprendizagem ao longo da vida: aumentar a qualidade e qualificação do trabalho e do emprego, facilitar a adaptação das empresas aos desafios dos nossos dias e transformar o trabalho num factor de imunidade contra a pobreza e numa garantia de melhoria da qualidade de vida”*⁵.

As políticas de trabalho em Portugal tem vindo a ser uma preocupação refinada ao longo dos tempos, em que se pretende promover a formação dos cidadãos, de modo a potenciar em cada indivíduo a capacidade para o trabalho e para a reflexão, desenvolver o espírito e a prática democrática, contribuir para a correcção das assimetrias, consciencializar o indivíduo para as exigências e oportunidades dos efeitos da globalização para melhorar a produtividade e a competitividade da economia portuguesa. O mercado do trabalho e do emprego, sendo este último uma raridade nos dias de hoje, precisam de dois tipos de formação – um de carácter mais técnico, mais prático e com uma forte componente de *“saber fazer”*, outro mais pluridisciplinar e simultaneamente mais aprofundado ou mais reflexivo e também mais voltado para a investigação e conhecimento.

Com o aumento exponencial do desemprego que temos vindo a verificar actualmente no nosso país e que podemos constatar ao visitar o portal de estatísticas oficiais do INE (2008)⁶ aferimos que *“a taxa de desemprego estimada para o 4º trimestre de 2007 foi de 7,8%”* sendo este valor menor ao que foi observado no período homólogo de 2006, *“em 0,4 pontos percentuais (p.p.), e ao observado no trimestre anterior, em 0,1 p.p. A população*

⁵ www.portugal.gov.pt

⁶ www.ine.pt – *“Estatísticas do Emprego 4º Trimestre de 2007”* publicado a 15 de Fevereiro de 2008

desempregada foi estimada em 439,5 mil indivíduos, verificando-se um decréscimo de 4,2%, face ao trimestre homólogo, e de 1,1%, em relação ao trimestre anterior. O número de empregados aumentou 0,9%, quando comparado com o mesmo trimestre de 2006, mas diminuiu 0,2%, relativamente ao trimestre anterior.” No ano de 2007, em média “a taxa de desemprego foi de 8,0%”, traduzindo-se num acréscimo de 0,3 p.p. face ao ano anterior, situando a população desempregada em 448,6 mil indivíduos, verificando-se um aumento de 4,9% em relação ao ano anterior. Em relação à população empregada registou-se um acréscimo anual de 0,2%.

Ao analisarmos esta situação, temos uma preocupação ainda maior no que concerne à formação dos jovens para que possam combater este panorama e fazer face aos desafios que os esperam no mundo do trabalho. A velha ideia de que poderá existir um único emprego/ profissão para toda a vida, tal como acontecia há muito pouco tempo, já não faz sentido nos tempos que correm. O sentido de carreira progressiva e linear numa dada profissão, tem de ser abandonada pelos jovens de hoje e compreendida pelos seus pais/ família, com o risco de se aumentarem as consequências e impacto negativos. Moura (1996) acrescenta ainda que “a segurança do emprego típica de uma sociedade industrial, deixa cada vez mais de ter lugar no sentido estrito da palavra”.

Perante este cenário, então o que fazer para lidar com todos estes problemas do nosso contexto social? Que competências são exigidas pelos nossos empregadores do mercado de trabalho actual?

Contudo, devemos ter consciência destas situações e por outro lado, procurar construir não só um projecto de vida, mas sobretudo preparar-nos para a sua redefinição constante bem como, procurar alargar, sempre que possível, o nosso leque de competências pessoais, sociais e profissionais. “A sociedade mudou e hoje, no limiar da sociedade da informação, a segurança faz-se sobretudo de competências múltiplas, isto é, o emprego não está à espera de ninguém – ele constrói-se por cada qual numa abordagem contingencial ao mercado” (Moura, 1996). Deste modo, devemos investir numa formação que se adegue às exigências dos empregadores, com uma estreita colaboração na definição de perfis profissionais actuais e futuros.

Mas, quais serão as exigências actuais do mundo do trabalho? Hoje em dia, a maioria das entidades empregadoras enaltece um conjunto de competências que vão para além das competências técnicas, mas essencialmente ao nível pessoal e social. Portanto, há que evoluir também ao nível pessoal, valorizando nomeadamente:

- O desenvolvimento de um pensamento flexível;
- O contacto com todas as oportunidades de actividades profissionais ou lúdicas/ tempos livres;
- A alteração de funções como uma oportunidade, ao invés de uma ameaça;
- O desenvolvimento das diferentes áreas da inteligência (emocional, cognitiva, ...);
- As oportunidades de formação que correspondem aos interesses e projectos vocacionais;
- A preparação para a transição de actividade profissional;
- O desenvolvimento da autonomia, capacidade de iniciativa, facilidade relacional e comunicativa, capacidade de resolução de problemas, capacidade de trabalho em equipa, criatividade.

Assim sendo, cada vez mais caminha-se para a polivalência dos trabalhadores e a necessária humildade na aprendizagem de novas competências, exigências actuais que permitem aos indivíduos que as possuem, vingar mais facilmente no mercado de trabalho.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

4. ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO CENTRO HOSPITALAR DE COIMBRA

De acordo com a Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, Base I, n.º 1) *“a protecção da saúde constitui um direito dos indivíduos e da comunidade que se efectiva pela responsabilidade conjunta dos cidadãos, da sociedade e do Estado, em liberdade de procura e de prestação de cuidados, nos termos da Constituição e da Lei”*. O n.º 4 desta mesma Lei refere ainda que *“os cuidados de saúde são prestados por serviços e estabelecimentos do Estado ou, sob fiscalização deste, por outros entes públicos ou por entidades privadas, sem com fins lucrativos”*. A Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases da Saúde atribuem ao Estado, a responsabilidade pela prestação de cuidados de saúde. O Sistema de Saúde é constituído pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS) e por todas as entidades públicas que desenvolvam actividades de promoção, prevenção e tratamento na área da saúde (n.º 1, Base XII). O SNS caracteriza-se por ser Universal, tendencialmente Gratuito para os utentes, garante a Equidade no acesso dos utentes, possuir uma organização Regional e uma gestão Descentralizada e Participada (Base XXIV).

O Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (artigo 2º do Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro) aplica-se às instituições e serviços que constituem o SNS e às entidades particulares e profissionais em regime liberal integradas na rede nacional de prestação de cuidados de saúde, quando articuladas com este mesmo Sistema. Por sua vez, o Serviço Nacional de Saúde (...) é um conjunto ordenado e hierarquizado de instituições e de serviços oficiais prestadores de cuidados de saúde, funcionando sob a superintendência ou tutela do Ministro das Saúde (artigo 1º, Anexo do decreto referido anteriormente). O objectivo do SNS é a efectivação, por parte do Estado, da Responsabilidade que lhe cabe na protecção da saúde individual e colectiva (artigo 2º, Anexo do decreto referido anteriormente).

Considerando o art.º 2 da Lei de Gestão Hospitalar (Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro) os hospitais integrados em rede de prestação de cuidados de saúde podem revestir uma de entre várias figuras jurídicas.

O Centro Hospitalar de Coimbra é uma instituição criada pelo Decreto-lei nº 93/71, de 22 de Março, como “*um complexo funcional, com órgãos centrais de administração e de direcção técnica e serviços de apoio comuns*”, constituída por três pólos hospitalares: o Hospital Geral, a Maternidade de Bissaya Barreto e o Hospital Pediátrico. Ao longo de mais de três décadas, a instituição – a primeira a ter estatuto de centro hospitalar no país – tem tido um papel altamente diferenciado nos cuidados de saúde nas vertentes da grávida, da criança, do adulto e do idoso (Plano Estratégico 2006-2010 do Centro Hospitalar de Coimbra).

É importante sublinhar que os hospitais são organizações complexas, onde coexistem várias estruturas, tal como os tribunais e as universidades. Mintzberg (2004) chama estas organizações de burocracias profissionais (ou organizacionais) como foi já tinham sido referidas anteriormente.

Porém, a Lei n.º 27/2002 de 8 de Novembro, que aprovou o regime jurídico da gestão hospitalar, determina que a estrutura orgânica das instituições hospitalares públicas, nomeadamente a composição, as competências e o funcionamento dos órgãos de administração, apoio técnico, fiscalização e de consulta, bem como os modelos de financiamento e de avaliação da actividade realizada, devem constar de um regulamento a aprovar por diploma próprio do Governo. Nos termos do Decreto-lei n.º 188/2003, de 20 de Agosto (n.º 1, 2, 3, 5 e 6 do art.º 4) os hospitais do sector público administrativo (SPA) integrados na rede de prestação de cuidados de saúde compreendem os seguintes órgãos:

- Órgão de Administração (Conselho de Administração);
- Órgãos de Apoio Técnico (Comissões de Ética, de Humanização e Qualidade de Serviços, de Infecção Hospitalar, de Farmácia e de Terapêutica);
- Órgãos de Fiscalização (Fiscal único);
- Órgãos de Consulta (Conselho Consultivo).

Conforme o preceituado no art.º 19 deste mesmo diploma, o hospital estrutura-se em serviços (serviços de acção médica, serviços complementares de diagnóstico e terapêutica), departamentos e unidades funcionais.

Por último, o Decreto Lei n.º 206/2004, de 19 de Agosto, estabelece o regime jurídico dos hospitais com ensino pré-graduado e de investigação científica, ou seja, definindo, designadamente os modelos de interligação entre o exercício clínico e as actividades de formação e de investigação no domínio do ensino dos profissionais de saúde.

Até Janeiro de 2007, esta instituição fazia parte do Sector Público Administrativo (SPA), dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro, art.º 9 e seguintes). A partir desta data, através de um comunicado do Conselho de Ministros de 11 de Janeiro de 2007 passa a ser denominado por Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E. (Entidade Pública Empresarial), criado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 28 de Fevereiro. Este Decreto-Lei vem atribuir o estatuto de entidade pública empresarial a vários hospitais, em conformidade do que sucedeu no ano de 2005 relativamente aos hospitais que, então, eram sociedades anónimas. Deste modo, o CHC passa agora a integrar o sector empresarial do Estado.

4.1 O Centro Hospitalar de Coimbra (CHC)

O Centro Hospitalar de Coimbra, também conhecido como Hospital Geral, encontra-se instalado num edifício – na sua origem construído para uma escola destinada ao ensino dos órfãos da I Grande Guerra e, mais tarde, adaptado para instalar o Sanatório da Colónia Portuguesa do Brasil. Efectivamente, ao longo de mais de três décadas de funcionamento, a estrutura física do Hospital Geral foi procurando, de forma pontual, dar resposta à evolução das necessidades assistenciais. Dadas as exigências da sociedade vigente, foram elaboradas recentes remodelações de alguns sectores e serviços para dar resposta às necessidades da população. Porém, o Hospital Geral encontra-se instalado em dois edifícios distintos (um, construído na década de sessenta para receber uma Escola de Enfermagem, que ocupa uma área útil de 1.400 m²; o outro que ocupa uma área útil de 900 m²) e onde funcionam, entre outros, o Serviço de Medicina Física e de Reabilitação, o Serviço de Patologia Clínica, o Serviço de Anatomia Patológica e os Serviços Farmacêuticos.

O Hospital Pediátrico situa-se num edifício que foi antigamente o Convento de Santa Maria de Celas, pertença da Ordem de Císter, construído no século XIII. Em 1932, o edifício atrás referido foi adaptado para sanatório de mulheres mas, a mercê da evolução terapêutica do tratamento da tuberculose, acabou por ser transformado em hospital. A degradação, a falta de segurança e a exiguidade das instalações em que funciona o Hospital Pediátrico, decorridos trinta anos de actividade, conduziram à necessidade de planear uma nova unidade, actualmente em construção.

Relativamente à Maternidade de Bissaya Barreto, esta foi inaugurada em 1963, encontra-se instalada num edifício construído para o efeito, agregando também a Obra Social, que contempla um internato de crianças em risco, uma creche e um infantário. Era objectivo de Sr. Prof. Dr. Bissaya Barreto organizar uma instituição de assistência materno-infantil, onde se encontrassem, em justo equilíbrio, o *“espírito científico, o espírito social e o espírito de caridade...”*, como se entendia que devia existir no hospital do futuro. O edifício constitui uma estrutura claramente avançada no tempo, rico em materiais e em obras de arte⁷.

Utilizando como critério de classificação dos hospitais, a área de influência/diferenciação técnica, o Centro Hospitalar de Coimbra é um Hospital Geral, dispondo de meios técnicos e de um plateau de recursos humanos diferenciados, sem prejuízo do princípio da liberdade de escolha no acesso à rede nacional de prestação de cuidados de saúde, consagrado na Lei de Bases da Saúde. Apesar de não ser um Hospital Universitário, em sentido lato, possui no seu quadro de pessoal, profissionais das carreiras universitárias e mantém ligação com a Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra. O CHC contempla serviços de internamento, ambulatório e meios de diagnóstico e terapêutica, no sentido de prestar à população assistência médica curativa e de reabilitação, colaborando também na prevenção da doença, no ensino e na investigação científica.

Em suma, o Centro Hospitalar de Coimbra integra, como já foi referenciado anteriormente, três estabelecimentos Hospitalares: o Hospital Geral (conhecido também por Hospital dos Covões), o Hospital Pediátrico e a Maternidade

⁷ Plano estratégico 2006-2010 CHC

Bissaya Barreto. Contudo, integra ainda os Serviços Centrais (onde se concentra os serviços de gestão e logística), os Serviços Comuns (serviços de acção médica, serviços de apoio que desenvolvem a sua actividade nos três hospitais integrados) e a Obra Social (um internato infantil para acolhimento de crianças em risco e três infantários para crianças dos 3 meses aos 5 anos). Os três hospitais integrados estão inseridos numa cidade, designada por “capital da Saúde”, distribuindo-se num raio de 8 km, encontrando-se todos situados na zona urbana da cidade de Coimbra. No entanto, no que se refere à localização, o Hospital Geral, situa-se na margem esquerda do rio Mondego e tem o seu campus hospitalar integrado numa zona arborizada, a Quinta dos Vales, numa área total de 33 hectares. Nas suas imediações situam-se o Centro de Saúde de S. Martinho do Bispo, a Escola Superior de Tecnologias da Saúde e a Escola Superior de Enfermagem Bissaya Barreto, hoje denominada Escola Superior de Enfermagem de Coimbra. O Hospital Pediátrico e a Maternidade de Bissaya Barreto situam-se na outra margem do rio, na zona Norte da cidade de Coimbra. O Hospital Pediátrico, com uma área de 2 hectares, localiza-se na zona de Celas, freguesia de Santo António dos Olivais, nas proximidades dos Hospitais da Universidade de Coimbra e do Instituto Português de Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, E.P.E.. A Maternidade de Bissaya Barreto também se situa na zona de Celas, mas na freguesia da Sé Nova, numa área de 1,3 hectares, próxima do Centro de Saúde de Celas. Quanto à área de influência e população servida, o Hospital Geral abrange a zona da Unidade de Saúde de Coimbra Sul, compreendendo as freguesias de S. Martinho do Bispo e de Santa Clara, em Coimbra, e os concelhos de Alvaiázere, Ansião, Castanheira de Pêra, Condeixa-a-Nova, Figueiró dos Vinhos, Montemor-o-Velho, Soure, Pedrógão Grande e Penela; enquanto hospital central, o Hospital Geral constitui referência para os doentes enviados pelos hospitais da Figueira da Foz, de Leiria e de Pombal. A área de influência do Hospital Pediátrico abrange toda a região centro do país, assumindo-se como hospital de referência para os hospitais distritais da região centro e para os centros de saúde do distrito de Coimbra e constitui-se, ainda, como referência nacional para patologias específicas. A área de influência da Maternidade de Bissaya Barreto abrange vinte e um centros de saúde da sub-região de saúde de Coimbra e os centros de saúde de Anadia, Alvaiázere,

Ansião, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Mealhada, Mortágua, Pedrógão Grande e Sertã, e como hospital de apoio perinatal diferenciado constitui referência para os hospitais de Castelo Branco, Figueira da Foz e Leiria⁸.

A missão do Centro Hospitalar de Coimbra (CHC) é a prestação de cuidados de saúde diferenciados *“em todo o ciclo da vida humana, numa perspectiva integrada, desde a prevenção à reabilitação, constituindo-se como centro de referência regional e nacional em áreas consideradas como pólos de excelência. Faz, também, parte da sua missão a investigação, o ensino e a formação pré e pós-graduada. O CHC pretende ser reconhecido como uma organização de excelência que assume a centralidade do doente como o seu principal compromisso: Centro Hospitalar de Coimbra – a excelência no cuidar. Na prossecução da sua actividade, o CHC norteia-se por um conjunto de valores expressos nas seguintes premissas”*: o Cidadão Utente, os Colaboradores, a Administração/Organização, o Ensino/Formação e a Região Cidade.⁹

4.1.1 A Administração

Segundo Diário da República, 1ª Série, n.º 41, de 27 de Fevereiro de 2007, a organização interna dos serviços obedece ao modelo de estrutura hierarquizada.

No topo da estrutura hierárquica (Anexo I), ao nível dos órgãos de gestão do Hospital, encontra-se o Conselho de Administração. É um órgão constituído pelo Presidente do Conselho de Administração, cargo que, nesta presente data, é ocupado pelo Dr. Rui Pato (médico); por dois Vogais Executivos: Dr.^a Paula de Sousa e Dr.^a Marta Temido; por uma directora Clínica: Dr.^a Deolinda Portelinha e por um Enfermeiro Director: Enf.^o Jorge Leitão.

⁸ <http://www.chc.min-saude.pt/>

⁹ Plano Estratégico 2006-2010 CHC pp. 3

4.1.2 Objectivos da Instituição CHC

O Centro Hospitalar de Coimbra, na sua actuação, pauta-se pelos seguintes objectivos:

- Diagnóstico, tratamento e reabilitação, em tempo clinicamente adequados, dos doentes em condições e critérios de qualidade e humanidade dos serviços prestados;
 - Internamento hospitalar restrito aos casos em que a assistência não possa ser prestada em regime de ambulatório e/ou domiciliário, viabilizando-se, sempre que se justifique, a prestação de cuidados noutra estabelecimento mais apropriado, de acordo com a actuação integrada do Hospital com outras unidades de saúde;
 - Articulação de departamentos, serviços e unidades funcionais do Hospital, procurando desenvolver sinergias, independente da especialidade a que se dediquem;
- e,
- Assegurar, tanto quanto possível, o acompanhamento clínico dos doentes, para além da alta hospitalar (através das consultas externas e Hospital de dia).

4.1.3 Recursos Humanos

No que se refere aos recursos humanos, o Centro Hospitalar de Coimbra é constituído por uma equipa pluridisciplinar (quadro 2) distribuída de acordo com as necessidades dos três hospitais integrados (Hospital dos Covões, Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto). Os dados disponibilizados são referentes ao ano de 2006.

Quadro 2: Recursos Humanos efectivos a 31 de Março de 2006

GRUPOS PROFISSIONAIS	Lugares de Quadro		Além Quadro		TOTAL
	Dotação	Providos	CAP	CTC	
Órgãos de Direcção (Cons. Adm.)	5	5			5
Pessoal Dirigente	10	7		7	14
Médicos	347	289	294	3	539
Enfermeiros	813	646	53	183	882
Técnicos Sup. Saúde	49	35	4	8	47
Outros Técn. Superiores	36	31		10	41
TDT	161	139		18	157
Administrativos	259	159		53	212
Outros Técnicos	2	2		1	3
Auxiliares de Acção Médica	494	205		146	351
Pessoal Operário	86	47		5	52
Outro Pessoal Auxiliar	183	121		5	126
TOTAL	2445	1686	351	439	2476

(Fonte: Plano Estratégico 2006-2010 CHC: 14)

4.2 Serviços do Centro Hospitalar de Coimbra à Disposição da População

O Centro Hospitalar de Coimbra (Hospital Geral) tem à disposição da população serviços de acção médica e serviços complementares de diagnóstico e de terapêutica partilhados pelos três hospitais integrados (Hospital Geral, Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto) – Anatomia patológica, Anestesiologia Estomatologia, Genética Médica, Hematologia, Imagiologia, Imunohemoterapia, Medicina Física e de Reabilitação, Medicina

do Trabalho, Neurocirurgia, Neurorradiologia, Oftalmologia, Otorrinolaringologia e Patologia Clínica, comuns do CHC¹⁰.

O Hospital Geral integra ainda serviços de internamento de diversas especialidades, nomeadamente: Cardiologia, Cirurgia, Doenças Infecciosas, Gastrenterologia, Medicina Intensiva, Medicina Interna, Nefrologia, Neurologia, Ortopedia, Pneumologia e Urologia.

No Hospital Pediátrico podemos encontrar: Cardiologia Pediátrica, Cirurgia Pediátrica, Pediatria Médica, Medicina Intensiva, Nefrologia, Neuropediatria, Ortopedia e Pedopsiquiatria.

Por fim, na Maternidade Bissaya Barreto encontra-se a Ginecologia, Obstetrícia e Neonatologia.

¹⁰ Plano Estratégico 2006-2010 CHC

(Folha intencionalmente deixada em branco)

5. A GESTÃO POR OBJECTIVOS NO CENTRO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A evolução da sociedade actual e as suas implicações sobre a alteração do funcionamento da administração pública introduzem a necessidade da utilização de processos de gestão que possam dar resposta às novas exigências. Deste modo, a gestão por objectivos surge como um processo de gestão adequado a este desafio.

5.1 A Gestão por Objectivos

“A Gestão por Objectivos é uma estratégia de planeamento e de obtenção de resultados na direcção das necessidades e desejos da gestão, obtidos simultaneamente com os objectivos e satisfação dos seus participantes.”

Paul Mali

Muito se tem falado e discutido sobre a modernização da administração pública, no sentido de se encontrar novas formas e novos mecanismos de gestão e de trabalho, de modo a melhorar as suas performances e até mesmo aproximá-la dos cidadãos, com o objectivo de garantir respostas adequadas e atempadas às suas reais necessidades e desejos tendo sempre salvaguardado os seus direitos. A modernização da administração pública *“é hoje requisitada como uma solução essencial ao nosso desenvolvimento socioeconómico, imputando-se-lhe a responsabilidade de que, não conseguindo ser motor, não seja, no mínimo, travão a esse desenvolvimento”*. Por isso, a modernização da administração pública é vista como *“a alquimia para atingir a modernidade e o desenvolvimento sustentado do país”* (Silva, 2003: 104).

O desenvolvimento da sociedade contemporânea e as suas implicações sobre a alteração do funcionamento da administração pública embutem a necessidade da utilização de processos de gestão que possam dar resposta às novas exigências. O Planeamento Estratégico surge deste modo como um processo de gestão adequado a este desafio, pelo que se procura verificar

quais os sistemas e técnicas de planeamento utilizadas na administração pública. As organizações da Administração Pública são vistas muitas das vezes como entidades estáticas ou com evolução lenta, contestando com a imagem de inovador e bem sucedido do sector privado. Porém, ambas encaram desafios muito semelhantes, devendo por isso encontrar novas formas de melhorar os níveis de serviço efectuado e feito cada vez com maior eficiência de modo a motivar assim os seus colaboradores e satisfazer os seus clientes (Couto, 2003). Com a turbulência que caracteriza a sociedade contemporânea, está a colocar-se em causa o sector público administrativo quer ao nível da cultura estratégia, poder, tecnologia e até os próprios modelos de gestão, no entanto, salvas as devidas distâncias entre as estratégias do sector privado e do sector público, os objectivos subjacentes de ambos encontram-se na linha de satisfação de necessidades individuais e colectivas, estando as diferenças essencialmente nas expectativas por parte de cada sector, no que concerne aos resultados (Bilhim (2002) citado por Couto, 2003). Contudo, não nos esqueçamos que existe uma linha muito ténue entre o sector público e sector privado, uma vez que apesar de a modernidade e o passado andarem de braço dado por este país fora, e havendo casos raros em que administração pública se reveste de uma modernidade de funcionamento francamente superior àquela praticada nas organizações privadas, não faltarão decerto exemplos das dificuldades de funcionamento dos serviços e instituições da administração pública por inadequados e antiquados “hábitos” utilizadas nas organizações privadas. Porém, com esta procura incessante de transformações deparamo-nos com várias contradições, nomeadamente com *“a exigência simplificadora e de responsabilização profissional e simultaneamente com a obrigatoriedade do intransigente respeito por carimbadas rotinas e tempos de actuação, inerentes a complexos e repetitivos procedimentos administrativos, numa extensa cadeia hierárquica, a que se soma uma permanente desconfiança”* nas aptidões e capacidades dos trabalhadores da administração pública. Porém, e como em quase tudo, existe grandes defensores das mudanças urgentes e inadiáveis e também das ditas soluções milagrosas que não são mais do que pessoas que menos privam e conhecem a administração e que generalizam a partir de pequenos acontecimentos simples, muitas das vezes irrelevantes, que ocorreram em

situações muito particulares (Silva, 2003: 104). Obviamente que a situação em que a administração pública se depara, merece e exige uma intervenção profunda e meticulosa uma vez que existe “*várias administrações públicas*” e com cada vez mais ramificações que se pode desenrolar para uma complexa “*árvore burocrático-administrativa*” (*idem*).

Contudo, o Novo Regime de Aposentação da Função Pública, os Contratos Individuais de Trabalho por Tempo Indeterminado e o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública, constituem três das mais novas e importantes formas de organização da Administração Pública. Formas estas que, apesar de serem fundamentais para o renascimento de uma nova administração, mais competitiva, carece de alguns ajustes, visto que estas medidas possuem falhas que podem prejudicar a vida particular dos cidadãos e a eficácia e eficiência do próprio Estado.

Na introdução destas novas práticas de gestão elege-se a **Gestão por Objectivos** como a grande força motriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados. Nesse sentido, incentivam-se e criam-se condições para a adopção de novos modelos organizativos, mais ágeis e flexíveis, redefinem-se as competências e responsabilidades dos dirigentes e desenha-se um sistema coerente e integrado para a avaliação de desempenho.

A Gestão por Objectivos foi nomeada pelo XV Governo constitucional, como sendo elemento central na modernização da administração pública. Para que assim seja, e na perspectiva estratégica de agrupar os organismos públicos a objectivos e resultados, Silva (2003: 103) refere que torna-se necessário compreender “*a gestão por objectivos como uma filosofia global de gestão*” e “*considerar que cada serviço público é uma realidade específica, respeitar um conjunto de princípios e técnicas na definição e fixação dos objectivos e promover uma significativa alteração comportamental a nível da relação entre os dirigentes e os seus colaboradores*” (Figura 12). Em suma, a gestão por objectivos, ainda na perspectiva do mesmo autor, “*poderá ser um catalisador das forças interiores da administração pública e induzir alterações comportamentais e funcionais determinantes na sua modernização*”.

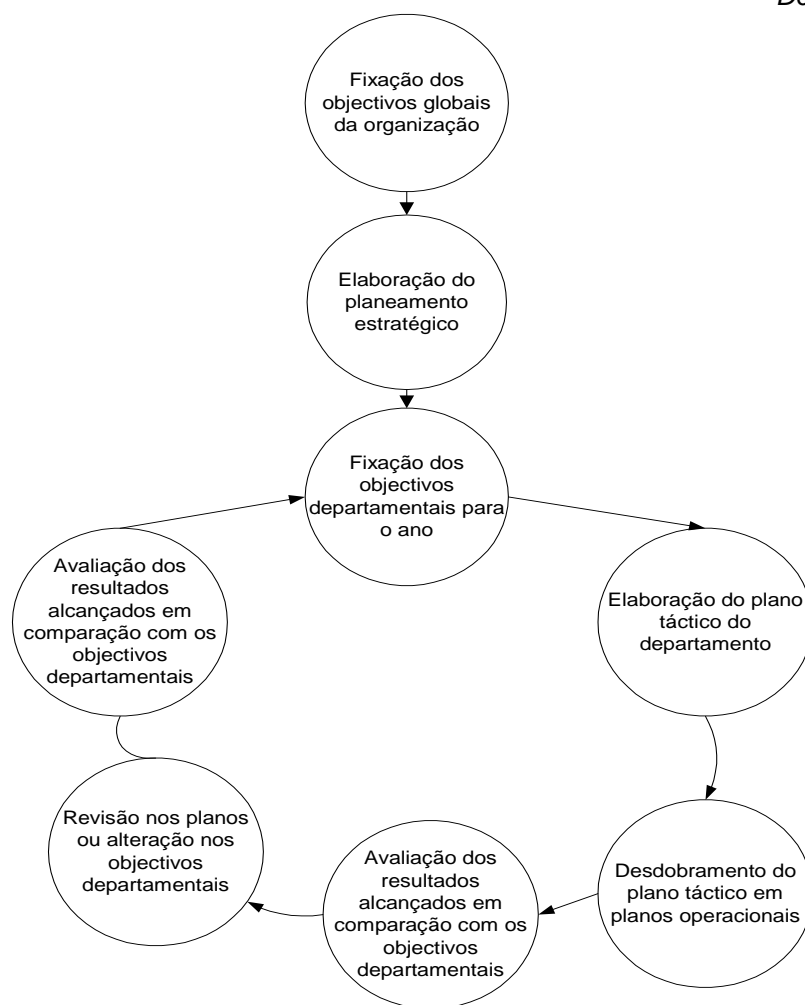


Figura 12: Ciclo Contínuo da GPO

Faz parte da Reforma da Administração Pública, todo um conjunto de diplomas legais ou de propostas que alteram por completo a realidade jurídico-administrativa até então vigente no nosso país. De entre os diplomas em questão, destacam-se pela sua importância, a Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro (alteração do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro e revogação do Decreto-Lei n.º 116/85, de 19 de Abril) que introduz as principais alterações ao regime da aposentação; a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro que estabeleceu os mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões; a Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que veio definir o regime jurídico do contrato individual de trabalho nas pessoas colectivas públicas; a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho e onde estão plasmadas as especificidades da utilização do contrato de trabalho na Administração Pública; a Lei n.º 10/2004, de 22 de

Março que instituiu o **Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP)**, e o correspondente Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, que regulamenta a mesma lei, no que se refere ao sistema de avaliação do desempenho dos serviços e organismos da Administração Directa do Estado e dos Institutos Públicos e a Lei n.º 15/2006, de 26 de Abril que fixa os termos de aplicação do actual sistema integrado de avaliação de desempenho da Administração Pública, criado pela já referida Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, e que determinou a sua revisão no decurso de 2006.

Torna-se ainda pertinente referir, de forma resumida, as recentes medidas anunciadas pelo Governo ainda no âmbito da Reforma da Administração Pública.

Foi nos finais de Março de 2005 que o Executivo apresentou o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (**Simplex**) e o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). O primeiro tem como objectivo geral desburocratizar e simplificar os procedimentos da máquina do Estado, de forma a facilitar a vida aos cidadãos. Surgiria por parte do Governo a disponibilidade para uma colaboração no sentido de se aumentar o número de medidas de simplificação administrativa e legislativa prevista no Programa, sem que tal leve a uma desresponsabilização do Estado e sem prejuízo dos interesses das populações. Já através do PRACE, o Governo tem como objectivo de reestruturar e reformar toda a Administração Pública, sendo que este programa estabelece as linhas de acção para se reestruturar e racionalizar a Administração Directa e Indirecta do Estado. É portanto necessário que a administração pública adopte uma filosofia de gestão que responda a todas estas questões e desafios, bem como procurar na sua estruturação e realização condições físicas de trabalho, preparação e de formação permanente dos seus recursos humanos, ou seja, ter uma administração pública mais inteligente.

Assim sendo, foi a partir dos anos 60 que o tipo de avaliação tradicional foi alvo de grandes críticas, porquanto havia revelado ser imparcial e incapaz de medir com rigor a performance dos trabalhadores. *“A Gestão por Objectivos teve origem na prática de gestão das empresas e foi pela primeira vez teorizado por Drucker”* em 1954 *“na sua obra The Practice of Management”*

(Caetano, Ferreira e Neves, 2001: 533). Peter Drucker (1993) sugere a substituição dos velhos processos pelo estabelecimento de objectivos – *Management by Objectives (MBO)* – de forma que os subordinados pudessem exercer controlo. Ou seja, a avaliação far-se-ia em função desses mesmos objectivos e os resultados futuros da empresa como alvos que devem orientar a sua actividade no presente. Silva (2003: 106) refere ainda que a GPO (gestão por objectivos) figura como uma nova metodologia de gestão sob a voz de Peter Drucker, na sua obra *The Practice of Management* (1954) onde redige:

“O que as empresas de negócios precisam é dum princípio de gestão que lhes dê total âmbito para a força e responsabilidade e ao mesmo tempo lhes dê uma visão e esforço comum, estabeleça o trabalho em equipa e harmonize os objectivos individuais e comuns. O único princípio que pode permitir isto é a Gestão por Objectivos e o auto-controle.”

Logo, esta metodologia assenta basicamente na adopção de um sistema de gestão radicado num conjunto de indicadores, tendo como prioridade o cumprimento de metas predefinidas. Trata-se de um processo participado, por meio do qual, trabalhadores e gestores de uma organização identificam em conjunto objectivos colectivos e individuais, definem áreas vitais de actuação e resultados a alcançar, usando medidas e estabelecendo as contribuições de cada um dos membros envolvidos, ou seja, a GPO não é mais do que uma filosofia de gestão em que os objectivos são algo a que nos propomos atingir, na condição de serem clara e quantitativamente enunciados e sempre referidos a um determinado período ou espaço de tempo. Drucker afirmava que *“os gestores são avaliados pelos seus resultados, ponto final”*.

A GPO requer que se definam numa parte inicial, os objectivos a atingir pela empresa a longo prazo, os quais devem dar origem a objectivos de curto prazo que por sua vez, vão modelar os objectivos dos gestores ou dos departamentos e subdepartamentos até chegar aos supervisores de primeira linha. E mais, para além de se ter em conta os objectivos gerais da empresa e a necessidade de aprovação pela administração, cada chefia deverá

estabelecer os objectivos referentes há sua unidade e participar de um modo responsável no desenvolvimento dos objectivos da referida unidade (Caetano, Ferreira e Neves, 2001).

“Tendo em vista a modernização da Administração Pública o governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho, enunciou os princípios essenciais que entende devem presidir à reforma da Administração Pública, aprovando um conjunto de grandes linhas de orientação” (Silva, 2003: 106). Um dos objectivos gerais aí preceituados delibera: *“Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão”*. Na verdade, é que na procura da realização deste objectivo, o governo veio posteriormente referir na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de Março, que *“no quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo reflectida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados”* (*idem*).

Os fundamentos ou as traves mestras desta filosofia de gestão são, de acordo com Ferreira Vaz (2004):

- **O Planeamento** – o estabelecimento de objectivos que têm em consideração a envolvente externa da organização. O próprio conceito de objectivo pressupõe a estruturação articulada de metas desde as mais gerais (objectivos estratégicos) para as mais particulares (objectivos individuais), num processo descentralizado e em cascata;
- **A Participação** – os trabalhadores (executantes dos objectivos) devem participar activamente na determinação dos seus próprios objectivos, em vez de os mesmos lhes serem definidos pelas superiores instâncias decisoras, não se tratando aqui de uma mera auscultação, mas de um autêntico processo de formulação concertada entre subordinado e superior hierárquico (naturalmente orientado para o cumprimento de objectivos ambiciosos e

exequíveis), consentâneo com a máxima druckeriana de que cada trabalhador deve ser o gestor do seu próprio trabalho, tirando-se assim partido do potencial criativo de cada colaborador;

- **A Motivação** – a motivação pode ser definida como um conjunto de actos que encorajam uma pessoa a ter atitudes positivas em relação à prossecução dos objectivos. O nível de empenho dos trabalhadores dependerá muito da criação de um sistema de gestão em que a satisfação dos objectivos individuais esteja estreitamente correlacionada com a prossecução dos objectivos organizacionais, pelo que uma maior dedicação a estes proporcione um nível de recompensas superior. Como factores motivadores na GPO, apontam-se:
 - a) Motivação pelo dinheiro – a existência de um elo inequívoco entre o esforço e a recompensa, como forma de estimular o empenho e motivação dos trabalhadores, associado à adopção de um sistema de compensação dos trabalhadores pelos resultados alcançados;
 - b) O Reconhecimento – apesar de o dinheiro (como factor de satisfação) seja um dos instrumentos mais utilizados pelas organizações para a obtenção do empenho e motivação dos seus trabalhadores. O reconhecimento é considerado como um verdadeiro factor de motivação. Trata-se de uma componente introduzida pela GPO dada a necessidade dos trabalhadores, a título individual, de obtenção de um feedback sobre a respectiva actividade e desempenho profissional;
 - c) A realização humana e profissional – também é considerada um factor de motivação importante, uma vez que, após cada etapa ultrapassada, intensifica-se no trabalhador, a vontade de conquistar novos e superiores níveis de realização pessoal e profissional (novos desafios);

- **O Auto-controle** – a GPO coloca o trabalhador como parte integrante do processo da sua própria avaliação, conjuntamente com a avaliação realizada pelo seu superior hierárquico, tendo estes, conhecimento do que é indispensável para que obtenham uma boa avaliação do desempenho, permitindo que se vão autoavaliando ao longo do processo de avaliação. A definição sistemática de objectivos fornece dados que, permitindo uma avaliação baseada em resultados alcançados, potenciam uma gestão estratégica mais eficaz e um controle mais rigoroso.

O *Management by Objectives* (MBO) introduziu o método SMART para verificar a legitimidade dos objectivos. Cada objectivo deve ser “SMART” – **S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic, **T**ime-related.

Oliveira Rocha (2005) refere que a essência do MBO pode ser apresentada da seguinte forma:

MBO = Objectivos Apropriados x Motivação Adequada

Para além destas traves mestras da GPO, é ainda considerada a existência de um sistema de remuneração em função dos resultados obtidos pelos trabalhadores, ou seja, implementação de um sistema de recompensas individuais, como condição de sucesso deste modelo.

Assim sendo, a constituição da GPO como uma metodologia a adoptar na Administração Pública é uma das prioridades. Mas, será que a GPO é por si só uma solução ou é pelo menos uma solução incitadora das grandes mudanças que tanto se contesta?

Bem, é claro que existe um outro conjunto de medidas políticas e actuações analogamente importantes. Ao situarmo-nos na apreciação dos conceitos da GPO, das condicionantes e interacções que a sua aplicação poderá determinar na modernização administrativa ambicionada, a GPO é muitas das vezes entendida de uma forma simplificadora, ou seja, como uma forma de encarar a gestão em que se valorizam sobretudo os fins em detrimento dos meios, o que acaba por reflectir uma visão de “pragmatismo

produtivo” a nível empresarial, acompanhando todo o processo de transformação das empresas surgido nos meados do século passado. Muitos dos autores, como é o caso de Peter Drucker, George Odiorne, Paul Mali, entre outros, assumem a importância da instituição de objectivos em qualquer organização, ainda que o modo de os estabelecer e prosseguir possa ser diferente. Silva (2003: 107) afirma que todos estes autores

“defendem um tipo de gestão que pressupõe a existência nas empresas de uma finalidade e de uma missão para cada uma das suas unidades orgânicas, bem como a existência de uma atitude de avaliação realista do funcionamento de empresa, considerando padrões de realização que sejam comumente aceites, e um pensamento sobre o futuro em que se antecipem mudanças, elas mesmas indutoras de comportamentos.”

Acrescenta também que estes ainda defendem a necessidade de se obter a colaboração na enunciação dos objectivos dos membros da empresa de modo a garantir um sistema de recompensas à luz dos resultados obtidos, levando assim os trabalhadores a compreender que existe um esforço de realização para que seja atingido o resultado que acaba por recompensado. Mas, não nos esqueçamos que é necessário manter a atenção dos trabalhadores nos objectivos da empresa e no desempenho das suas funções, logo, “a consciência do primado das pessoas nas organizações é, por isso, particularmente importante na forma de encarar a gestão, levando à necessidade de reforçar as capacidades de motivação e liderança dos dirigentes”, então “uma liderança eficaz, motivadora de todos os elementos da organização, é a condição de sucesso da GPO” (idem: 109). Já o General Patton dizia “*Nunca digam às pessoas como fazer isto ou aquilo; digam-lhes o objectivo a alcançar e elas surpreender-vos-ão com o engenho de que são capazes*”.

5.2 A Recompensa do Mérito na Administração Pública Portuguesa

A implementação de um sistema de recompensas individuais, que suscite um clima de empenho e conseqüentemente compromisso em torno dos objectivos estabelecidos, apresenta-se como condição de sucesso da gestão por objectivos. Para que um sistema de recompensas seja eficaz, é essencial que satisfaça dois pressupostos: alinhamento das recompensas com os objectivos estratégicos e sistema de recompensas justo e objectivo.

De acordo com Câmara (2000), o sistema de recompensas pode ser definido como o conjunto de instrumentos coerentes e alinhados com a estratégia da organização, de natureza material e imaterial, que constituem a contrapartida da contribuição prestada pelo trabalhador aos resultados do serviço, através do seu desempenho profissional e se destinam a reforçar a sua motivação e produtividade.

Como componentes de um sistema de recompensas, identificam-se as recompensas intrínsecas e as recompensas extrínsecas. As primeiras referem-se ao trabalho em si, às responsabilidades e tarefas desempenhadas, às possibilidades de crescimento pessoal, enquanto que as recompensas extrínsecas dizem respeito a factores externos ao trabalho em si mesmo, como sejam a remuneração do trabalhador.

A Administração Pública, na actualidade, ainda não é contemplada com uma política de incentivos ao desempenho. O artigo 15.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, não admite incentivos remuneratórios ao desempenho em matéria de emprego público. Nos termos do artigo n.º 15, n.º 2 da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, o reconhecimento da excelência confere direito e benefícios no desenvolvimento da carreira ou outras formas de reconhecimento de mérito associadas ao desenvolvimento profissional. O n.º 3 do mesmo artigo acrescenta ainda que a atribuição de Excelente na avaliação de desempenho traduz-se no reconhecimento do mérito excepcional do trabalhador, sendo-lhe concedido o direito à redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais, ou ainda à promoção na respectiva carreira independentemente de concurso, caso esteja a decorrer o último ano do período de tempo necessário à promoção. Já a atribuição de Muito Bom na

avaliação de desempenho durante dois anos consecutivos, reduz em um ano os períodos legalmente exigidos para a promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais (n.º 4). Com a promulgação da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, também não foge à regra no que diz respeito à matéria de diferenciação de desempenhos. De acordo com o artigo 52.º, n.ºs 2 e 4 da referida Lei, o reconhecimento de *Desempenho Excelente* em 3 anos consecutivos, confere ao trabalhador o direito a 5 dias de férias no ano seguinte ou, por opção sua, à correspondente remuneração, e ainda, alternativamente, o direito a: período sabático com duração máxima de 3 meses; estágio em organismo da Administração Pública estrangeira; estágio em outro serviço público (ONG ou entidade empresarial); frequência de acções de formação. No n.º 5 refere que o reconhecimento de *Desempenho Relevante* em 3 anos consecutivos, confere ao trabalhador o direito a 3 dias de férias no ano seguinte ou, por sua opção, à correspondente remuneração.

No que se refere a recompensas extrínsecas, nomeadamente, incentivos pecuniários, a questão é um pouco problemática, na medida em que estes esbarram num enquadramento legislativo contrário a tais prémios no exercício de funções públicas, apesar de já aplicados em outras administrações europeias. No entanto, é intenção do Executivo, em sede de revisão do sistemas de carreiras e remunerações, entre outras, “*associar a evolução profissional dos funcionários e as correspondentes remunerações fundamentalmente à avaliação do desempenho, ao mérito demonstrado, aos resultados obtidos individualmente e aos resultados obtidos pelos serviços*”, bem como ainda “*ponderar introdução de prémios, designadamente de natureza pecuniária, em articulação com os desempenhos demonstrados*” (alíneas b) e i) do n.º 1 da RCM n.º 109/2005, de 30 de Junho).

Os incentivos são componentes variáveis de salário que se destinam a recompensar desempenhos meritórios, envolvendo, o cumprimento ou superação dos objectivos previamente fixados, tais como, prémios de produtividade e bónus anuais.

A introdução de incentivos esteve durante muito tempo ausente das reformas, partindo-se do princípio que as motivações no desempenho por parte do funcionário público estariam para além das questões financeiras. O carácter estatutário da profissão, prevendo entre outras questões, a remuneração, a

progressão na carreira e sobretudo a segurança no emprego seria condição suficiente. Quanto a novos incentivos a introduzir, os mais significativos seriam os que se relacionam, por um lado, com formas de compensação salarial baseada no mérito individual ou de grupo e com ausência de segurança no emprego e, por outro lado, com normas de gestão favoráveis ao aumento da competição, tanto no interior das instituições como na prestação dos serviços e no mercado do emprego (Martins, 2006).

A questão que se coloca é a de saber se as formas organizacionais e os instrumentos de gestão privada podem ser aplicados, com sucesso à Administração Pública.

Hoje em dia, vai-se tornando prática corrente do sector empresarial, uma componente salarial variável, com o propósito de fazer corresponder o nível salarial dos trabalhadores aos resultados alcançados pelo serviço, diferenciando as recompensas de acordo com o nível de desempenho atingido. A parte variável do salário encontra-se dependente do cumprimento das metas de trabalho definidas. É de salientar o facto, de os objectivos poderem não depender apenas do desempenho individual, sendo muitas vezes indexados ao desempenho colectivo de equipas ou mesmo da organização.

Casos como o das agências especializadas no Reino Unido, que são livres para elaborar o seu próprio sistema de remuneração baseada no desempenho, após terem-lhes sido atribuídas as competências para a respectiva gestão salarial, poderão tornar-se bastante úteis (Vaz, 2004). São públicos alguns resultados da avaliação das reformas introduzidas na Europa e em particular no Reino Unido. As conclusões nesses estudos deixam algumas interrogações no que respeita à introdução de incentivos financeiros. Para além da dificuldade óbvia em conceber um esquema de incentivos em situações em que o desempenho não pode ser medido, ou em que o funcionário executa uma pluralidade de tarefas, os estudos evidenciam que os funcionários reagem de forma muito diversa e que por vezes até em contradição com os objectivos da organização. O mesmo tipo de incentivos, financeiros ou promoções, provoca com frequência efeitos diferentes consoante a instituição é gerida de forma tradicional ou de forma inovadora. Por fim, os funcionários públicos apresentam ter motivações que vão para além dos rendimentos que auferem, em especial, nos sectores da saúde, da educação e da protecção social. Estes

resultados apresentam-se contraditórios, com o pressuposto de que gerir o que é público e o privado revelam da mesma lógica motivacional, reforçam a ideia que, para além dos incentivos privados, existe um sistema de valores de interesse público que não pode ser ignorado em qualquer reforma da Administração Pública.

Em suma, com a adopção do modelo de gestão por objectivos, a nossa Administração Pública adquire importância crucial na adopção de um sistema de recompensas individuais, que se quer justo, adequado e eficaz, promovendo uma atitude de responsabilização do trabalhador pelo seu desempenho, como parte de um todo organizacional que se pretende que seja cada vez mais eficiente e produtivo na prossecução do interesse público.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

6. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

As organizações reagem de diferentes formas às mudanças que ocorrem ao longo de períodos estratégicos.

“A avaliação constitui, sem sombra de dúvidas, não apenas um instrumento privilegiado no conjunto de ferramentas de gestão de recursos humanos, mas o elemento nuclear para a reforma da Administração Pública”.

(Miranda, 2004)

A avaliação de desempenho foi originalmente estruturada para mensurar o desempenho e o potencial do funcionário, tratando-se de uma avaliação sistemática, feita pelos supervisores ou outros hierarquicamente superiores familiarizados com as rotinas do trabalho.

Neste sentido, a avaliação de desempenho é um instrumento indispensável para uma gestão avançada, para um funcionamento dinâmico e constitui um factor de modernização e de evolução institucional em qualquer organização, desde que estabelecido um modelo adaptado à realidade dessas mesmas organizações e com uma aplicação ajustada.

O conceito de *avaliação de desempenho* tem uma origem polissémica. Em termos gerais, pode definir-se como a

“Sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa, suportada na análise objectiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação do resultado da avaliação”

Oliveira Rocha (2005: 189)

Ou seja, a avaliação de desempenho é um processo que procura mensurar objectivamente o desempenho e fornecer aos colaboradores informações sobre a própria actuação do trabalhador para que possam aperfeiçoá-la sem diminuir a sua independência e motivação para a realização do trabalho. Deste modo, o desempenho reflecte-se no sucesso da própria organização e talvez por isso ser uma característica mais óbvia a ser medida.

Avaliar é medir, medir com instrumento de precisão, quando isso é possível, ou medir com menos rigor e menos objectividade – neste caso estamos a falar em comparar. Ilharco (1998) menciona que não se avalia só pelo gosto de se avaliar: avalia-se por diferentes razões, sendo que uma das principais é melhorar a qualidade do produto obtido através de determinada tarefa ou função.

“A avaliação do desempenho não pode ser reduzida apenas a instrumento de avaliação individual com fins de promoção ou compensação, mesmo que o processo seja leal e justo. Se apenas se reduzir estritamente a este fim, a sua utilização torna-se contraproducente e instrumento de instabilidade da organização.”

Oliveira Rocha (2005: 190)

A avaliação do desempenho implica a observação do comportamento a medir, a medição do comportamento e a comunicação do resultado de forma a incentivar e motivar o trabalhador. A avaliação de desempenho prossegue várias finalidades, das quais se destacam:

- I. Constituição de um mecanismo que permita a contribuição de subordinados para o desenvolvimento organizacional;
- II. Ajudar o funcionário a compreender a responsabilidade do seu contributo para os objectivos da organização;
- III. Proporcionar informação aos subordinados, das expectativas da direcção, uma vez que, ao longo de todo o processo de avaliação, estes são informados sobre a estratégia da organização e como poderão contribuir através do seu desempenho;
- IV. Fornecer aos subordinados (os avaliados) uma visão periódica de como se encontram os standards do seu desempenho;
- V. Desenvolver a documentação necessária para o tratamento dos recursos humanos e das suas carreiras;
- VI. A constituição de uma base de dados para lidar com instituições exteriores à organização;
- VII. Obtenção de dados para finalidades internas à organização;

- VIII. Forma de acreditação da organização dentro do sistema mais geral;
- IX. Manutenção da autoridade e modelo da direcção sobre os subordinados.

A dignificação e o relevo que a avaliação do desempenho justificam deverão, na óptica de Júlio Nabais (1998), assentar em três aspectos que julga fulcrais:

- A vertente gestionária deve prevalecer sobre a abordagem puramente jurídico-administrativa, ou seja, a avaliação deverá evidenciar os resultados e os diferentes contributos dos funcionários para esses resultados poderem ter reflexo directo nas suas condições de trabalho, incluindo efeitos na remuneração;
- O sistema de avaliação de desempenho deve ser descentralizado, desregulamentado e simplificado, adaptando-o aos diferentes ambientes e dando capacidade de gestão aos dirigentes e responsabilizando-os pelos resultados;
- A credibilidade do sistema de avaliação do desempenho dos agentes administrativos está intimamente associada ao desempenho global da organização e à percepção externa associado à qualidade do serviço que é prestado à comunidade.

Só apenas no século XX é que a avaliação de desempenho começou a ser estudada e valorizada como um factor importante de gestão das pessoas, em análogo com o nascimento científico da gestão. Nesta parte inicial, surgiram várias investigações que posicionaram ao mesmo nível a selecção e a avaliação das pessoas. Esperar-se que a avaliação do desempenho, à semelhança do rigor que começava a ser colocado nos testes psicológicos, deva expressar afirmações exactas acerca do desempenho dos funcionários. Deste modo, procurou-se construir instrumentos de medida que fossem credíveis e baseados em critérios seguros para que as cotações atribuídas pelo avaliador sejam objectivas e racionais (Latham e Wesley (1981) citado por Bilhim, 2003).

Na década de oitenta inicia-se um modelo de avaliação diferente, que ainda se encontra nos dias de hoje. Com este modelo, procura-se examinar os processos cognitivos dos avaliadores com a finalidade de identificar as regras que seguem na elaboração dos seus julgamentos (Caetano (1996) citado por Bilhim, 2003).

Contudo, a avaliação das organizações públicas e privadas no nosso país, desenvolveu-se ao longo dos anos oitenta. Hoje, *“a Administração Pública Portuguesa introduziu um novo regime de gestão por objectivos/ resultados com a respectiva avaliação das instituições, unidades orgânicas e indivíduos”*. Este novo regime encontra-se consagrado na Lei n.º 10/2004, de 22 de Março. Este diploma avalia três importantes dimensões: os objectivos alcançados, os aspectos comportamentais e as atitudes. Deste modo, e de uma forma positiva, o novo formato de avaliação de desempenho dificulta atribuição de avaliação máxima a toda a gente e a avaliação passa a estar ligada ao cumprimento dos objectivos ao contrário ao que se passava no regime anterior que apenas media as qualificações e os aspectos comportamentais. Muitas das organizações anseiam alcançar a qualidade e a quantidade de realização dos seus membros determinando o seu potencial futuro e reconhecendo áreas fracas que possam ser objecto de formação profissional. Posto isto, a avaliação de desempenho passa a ter duas importantes funções: administrativa e de desenvolvimento. A primeira função prende-se com a utilidade dos resultados da avaliação, para outras técnicas de gestão de recursos humanos (GRH), como por exemplo a remuneração e a promoção. A função de desenvolvimento interessa-se pela formação que contribui para o aumento das competências do trabalhador. Deste modo, *“a avaliação de desempenho transforma-se na pedra angular de qualquer sistema eficaz de gestão de recursos humanos”*. A avaliação de desempenho proporciona a informação necessária para a tomada de decisões estratégicas ao determinar o grau de adaptação entre o actual sistema de GRH e o que é exigido pela mudança de direcção estratégica da organização e *“serve ainda como um sistema de controlo estratégico para medir o desempenho actual relativamente aos objectivos estratégicos”* inicialmente fixados (Bilhim, 2003: 78).

Numa avaliação de desempenho, o primeiro passo a dar é saber “o que deve ser medido”. À primeira vista, parece ser uma tarefa simples, mas de

facto é um processo que por vezes se revela ser mais complexo. Mas, em primeiro lugar tem-se de identificar as dimensões, os aspectos da realização que determinam um desempenho adequado. De seguida, outro aspecto a ponderar é o sistema de métrica, isto é, saber que sistema de medida irá traduzir a avaliação. Neste caso, há quem utilize uma escala numérica cotada de um a vinte ou pelo contrário quem lance mão de uma escala de quatro pontos distribuídos por excelente, bom, médio e pobre. Mas, ainda há quem prefira uma escala com cinco posições, deixando espaço para três como ponto médio. Como em tudo existe vantagens e desvantagens na utilização das mesmas, mas, o mais importante é a tomada de decisão sobre qual a escala a aplicar tendo em conta o tipo de cultura organizacional e o tipo de trabalhador que temos presente. Por outro lado, existem certas dimensões para as quais se torna difícil encontrar indicadores de medida, como é o caso da criatividade ou até mesmo a inovação. Como medir estas dimensões num administrativo? Pelas formações frequentadas e/ ou ministradas? Pela sua participação em equipa? Pela sua colaboração na aplicação e organização de um novo sistema informático?

Regra geral, Bilhim (2003: 78) refere que *“assume-se que qualquer sistema de avaliação/apreciação do desempenho”* possui três componentes: os objectivos, os instrumentos e os procedimentos.

Para McGregor (1957) citado por Bilhim (2003: 78) *“a avaliação de desempenho satisfaz três objectivos, sendo um ligado à organização e dois ligados aos indivíduos (avaliador e avaliado)”*. A avaliação apoia a organização na sua necessidade de proceder a transferências, remunerações e formação, o que permite ao avaliado compreender o que o seu chefe pensa acerca dele. Permite ao avaliador orientar melhor o seu colaborador.

Bilhim (2003: 78) descreve que *“os instrumentos de medida de avaliação de desempenho mais utilizados são centrados:*

- a) Na personalidade – escalas ancoradas em traços de personalidade.*
- b) Nos comportamentos – incidentes críticos, escalas de escolha forçada, escalas ancoradas em comportamentos, escalas de padrão misto, escalas de observação comportamental, listas de verificação.*

- c) *Na comparação com os outros – ordenações simples, comparações por pares, distribuição forçada.*
- d) *Nos resultados – padrões de desempenho, gestão por objectivos.”*

Relativamente aos procedimentos, importa mencionar que normalmente quando se fala de procedimentos de avaliação de desempenho, está-se a referir a: quem é o avaliador, qual a formação dada sobre a avaliação de desempenho e como deve ser a entrevista de avaliação. Em qualquer dos casos não se pode omitir a importância da formação dos avaliadores para que o processo de avaliação seja levado a bom termo. A exactidão do registo do que é visto e a maneira de dar feedback e de fixar metas e objectivos de desempenho, são dois tipos de formação indispensáveis para a garantia da eficácia de um sistema de avaliação de desempenho, para que a ênfase esteja nestes e não na personalidade dos indivíduos. Relativamente à importância da entrevista de avaliação isto é, o feedback fornecido pelo chefe ao trabalhador, constitui um tempo e um espaço crítico ao longo do processo. McGregor citado por Bilhim (2003) dizia, em meados do século XX, a razão porque os patronos não gostam de dar o feedback aos avaliados prende-se com a vontade de evitar conflitos. Porém, a verdadeira gestão do desempenho existe, quando a chefia/avaliador se disponibiliza ao longo do ano a realizar várias entrevistas formais de avaliação de desempenho com o avaliado de modo a clarificar as suas expectativas e ir dando orientação e apoio. Nesta situação, a entrevista funcionará como oportunidades de reunião entre ambos, mas por vezes esta poderá tornar-se problemática e a probabilidade de haver tensão é elevada, uma vez que o avaliador se confronta com o avaliado para discutirem o desempenho.

Maeir (1958) citado por Bilhim (2003: 79) refere que existem três maneiras de conduzir uma entrevista:

“Dizer e vender – A chefia dá a conhecer ao colaborador a sua ideia sobre a realização do colaborador e vende-lhe a forma de melhorar;

Dizer e ouvir – A chefia comunica os pontos fortes e fracos da realização e pede ao colaborador que lhe dê a sua opinião sobre os diferentes aspectos;

Resolução de problema – Procura-se maximizar a participação do avaliado na discussão sobre o seu desempenho e, em conjunto, tenta-se identificar soluções ganhadoras para ambas as partes.”

Na opinião de Bilhim (2003), o segredo da avaliação de desempenho reside no facto de se abandonar de vez a postura burocrática e ritualista da avaliação, em que avalia-se apenas porque se tem de avaliar de acordo com as normas da organização, adoptando-se deste modo uma nova atitude de gestão do desempenho. A entrevista vai permitir que o avaliador e o avaliado se conheçam em concreto e assumam face a face o que querem que seja feito e dizendo com coragem o que está bem e menos bem e como é que o trabalhador/avaliado poderá melhorar. A avaliação requer uma gestão prévia e simultânea do desempenho.

Por fim, relativamente aos métodos de avaliação de desempenho, os que se destacam são: as escalas gráficas, a escolha forçada, a pesquisa de campo, o incidente crítico, a comparação por pares, o ordenamento, as frases, a autoavaliação e os métodos mistos (*idem*).

6.1 Escolas de Avaliação

Num estudo levado a cabo pela OCDE em 1993 foram identificadas as grandes escolas de avaliação de desempenho: *a Escola de Medida, a Escola da Entrevista de Avaliação, a Escola dos Processos Sociocognitivos, a Escola de Gestão do Desempenho e a Gestão da Qualidade e Avaliação do Desempenho.*

Escola de Medida

Esta primeira abordagem da avaliação do desempenho, considerada como um mero problema de medida, privilegia os instrumentos de notação baseados na precisão e exactidão de avaliador, em detrimento das competências e motivação do avaliado e do seu contexto organizacional. Oliveira Rocha (2005) refere que a Escola de Medida foi alvo de algumas críticas, nomeadamente o facto de, o seu rigor ser meramente aparente e o sistema de notação ser visto

mais como uma manifestação de poder dos superiores hierárquicos e forma de recompensar os subordinados em termos de promoção e progressão.

As várias fórmulas de notação da Escola de Medida são:

- Grelhas de Notação Gráfica – neste modelo, os critérios a avaliar são estabelecidos conforme o conteúdo funcional e/ ou de acordo com as características pessoais, através de uma escala ou de adjetivos (varia entre mau a excelente);
- BARS: Behaviour Rally Anchored Rating Scales – Aqui são substituídas as classificações numéricas por sinais comportamentais. O trabalhador, ao ser avaliado é integrado num desses tipos definidos e previamente conhecidos;
- Grelhas de Normas Mistas (Mixed Standards Scales: MSS) – Os desempenhos também são avaliados com base em tipos de comportamento (apresentados em formulários aleatoriamente) previamente definidos e conhecidos, mas distinguem-se na organização dos itens e aplicações de questionários. Este modelo simplifica o trabalho do avaliador, mas pode tornar-se pouco transparente;
- Grelhas de observação do comportamento (Behaviour Observations: BOS) – Em vez de se avaliar um comportamento apreciativo é avaliado a frequência com que determinado colaborador adopta este ou aquele comportamento (ex. muito frequentemente, ... quase nunca).

Escola da Entrevista de Avaliação

Neste tipo de modelo de avaliação, o avaliador- juiz é substituído pelo avaliador- conselheiro e assenta fundamentalmente no diálogo e confiança entre avaliador e avaliado, no sentido de este melhorar o seu desempenho com reais reflexos na performance da organização. O avaliador conta com o apoio do seu pessoal e não é dada muita relevância a questões procedimentais.

Escola dos processos Sociocognitivos

Nesta abordagem, o avaliador é visto como um decisor responsável pela interpretação de todos os sinais sociais realizados ao longo do processo de avaliação, tais como, a aquisição de informação, a organização do arquivo, recolha de informação e sua integração na notação e sua integração na notação.

Escola de Gestão do Desempenho

Esta abordagem centra-se no desempenho ao nível da organização e não no desempenho individual e identifica-se com a Gestão por Objectivos (GPO). A avaliação da performance dos trabalhadores é feita com base no estabelecimento de objectivos específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas, reportados a um espaço de tempo.

Gestão da Qualidade e Avaliação do Desempenho

Neste modelo, o ponto de referência central é a satisfação do consumidor. A gestão da qualidade supõe o suporte da gestão de topo, a focagem no consumidor, o planeamento estratégico, a formação dos trabalhadores, o *empowerment* dos trabalhadores e o trabalho em equipa, a análise e medida dos produtos e processos e uma cultura de qualidade. As melhorias só se conseguem com o fomento do trabalho em equipa e o envolvimento dos funcionários na procura de comportamentos de cooperação e criatividade.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

7. EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA

Ao reflectirmos sobre o percurso da história da avaliação do desempenho no nosso país é possível verificar três períodos que se distinguem claramente pelo seu contexto político, social e económico.

Com apenas 5 anos de existência, a democracia parlamentar debateu-se com a necessidade de ajustar, corrigir, enquadrar e regulamentar uma “Função Pública caótica”, tendo considerado importantes neste âmbito a garantia de igualdade de oportunidades, o papel do mérito e da competência, a justiça e a equidade social, bem como a eficácia da máquina administrativa. Passados cerca de 25 anos de aplicação, reconhecidamente enviesada e inconsequentemente do modelo, o contexto em que a Administração se inscreve é sem dúvida totalmente diferente, no entanto são as questões associadas à produtividade e à competitividade do serviço público e da própria economia que presidem à instituição do SIADAP. Contudo, o novo modelo de avaliação, apesar de um sucesso limitado, resiste apenas 4 anos, acabando por ser revisto, prevendo-se a aplicação do SIgADAP a partir de 2008 (Madureira e Rodrigues, 2007).

7.1 Classificação de Serviço (1979 – 2004)

A primeira vez em que se falou sobre a avaliação de desempenho em Portugal foi em 1940, com a Reforma do Código Administrativo, onde se faz referência ao **Método de Avaliação Global Quantitativo**. Tratava-se no entanto de um sistema de avaliação integrado de avaliação da performance da organização em que tinham como principais intervenientes o avaliador e um inspector externo. O desempenho era classificado como suficiente, bom e muito bom, sendo que o formalismo é mínimo. O sistema admitia revisão e a avaliação era feita com intervalos de 3 a 4 anos. Este método de avaliação global vigorou durante cerca de 40 anos, não tendo sido aplicado nos serviços centrais dos Ministérios (Rocha, 2005). De seguida, foi introduzida a denominada **Classificação de Serviço da Função Pública**, um sistema de classificação de serviço estabelecido como princípio de ordenamento de

carreiras da função pública. Este sistema surgiu com a publicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho. O Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, vem, na sequência da determinação do art. 4º do Dec. Lei n.º 191/C/79, de 25 de Junho, regulamentar a classificação de serviço¹¹.

O sistema de notação processa-se pela aplicação de fichas de acordo com determinados modelos em anexo ao Decreto (art. 5º n.º 1 do Dec. Reg. n.º 57/80, de 10 de Outubro).

Esta classificação de serviço faz-se através da denominada **avaliação analítica**, método que consiste na apreciação de uma série de factores em que artificialmente se decompõe o comportamento do Homem no trabalho. No trabalho, são ponderados os seguintes factores de avaliação: quantidade de trabalho e a qualidade do trabalho. Nos conhecimentos e capacidades profissionais são ponderados como factores de avaliação a iniciativa e a criatividade, a capacidade de adaptação, a capacidade de aperfeiçoamento, a aptidão verbal e escrita. Na atitude de relação, são ponderados como factores de avaliação: o contacto social e o espírito de equipa¹². Após o cálculo, a

¹¹ Segundo o art. 2º do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, a classificação de serviço obtém-se através de um sistema de notação e tem como objectivo:

- a) A avaliação profissional do funcionário ou agente, tendo em atenção os conhecimentos e qualidades de que fez prova no exercício das suas funções;
- b) A valorização individual e a melhoria da eficácia profissional, permitindo a cada funcionário ou agente conhecer o juízo que os seus superiores hierárquicos formulam quanto ao desempenho das suas funções;
- c) A aplicação dos resultados da classificação nas acções de recrutamento, selecção, formação, promoção e mobilidade de pessoal;
- d) Contribuir para o diagnóstico das situações de trabalho com vista ao estabelecimento de medidas tendentes à sua correcção e transformação.

¹² A pontuação a atribuir ao notado resulta da média aritmética da pontuação obtida nos factores (art. 8º, n.º 2 do Dec. Reg. n.º 57/80, de 10 de Outubro). Após a obtenção da média aritmética passa-se ao cálculo da pontuação final através da perequação (art. 14º do referido Decreto Regulamentar) calculada da seguinte forma:

$C = g + (Sn - IN) / (N \times n)$, em que,

C – Pontuação final após perequação;

g – Pontuação obtida pelo notado;

S – Somatório das pontuações obtidas por todos os funcionários e agentes de serviço ou organismo que têm a mesma categoria do notado;

I – Somatório das pontuações obtidas pelos funcionários e agentes de idêntica categoria atribuídas pelos notadores que avaliaram o notado;

N – Número total de funcionários e agentes do serviço pertencentes à categoria do notado;

n – Número de funcionários e agentes da mesma categoria apurado pelos notadores que avaliam o notado.

classificação de serviço é obtida pela atribuição de uma menção de acordo com o seguinte intervalo de valores (art. 15º do referido Decreto):

Até 5 – não satisfatório;

6 a 11 – regular;

12 a 15 – bom;

16 a 20 – muito bom.

Ainda de acordo com o disposto no art. 6º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, a competência para classificar pertence conjuntamente aos superiores hierárquicos do notado, imediato e segundo nível, adiante designados por notadores, salvo o disposto nos n.ºs 1 e 3 do presente artigo. Quando a estrutura orgânica de determinado serviço designará dois notadores com competência para classificar, os quais terão necessariamente de se situar em posição hierárquica e funcional superior ao notado.

É constituída uma **comissão paritária de avaliação** composta por quatro vogais, sendo dois representantes da Administração e dois representantes do pessoal (art. 11º, n.º 1 e n.º 3 do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro). Os vogais representantes da Administração são designados pelo dirigente máximo do serviço e os representantes do pessoal são eleitos por escrutínio secreto. Segundo o art. 10º, n.ºs 1 e 2 do referido decreto, da notação há **reclamação dos notadores**, que proferirão decisão fundamentada, a qual será dada a conhecer, por escrito, ao interessado, no prazo máximo de cinco dias úteis. Nos termos do n.º 3, do art. 10º do mesmo decreto, o notado, após tomar conhecimento da decisão prevista no número anterior, poderá solicitar, no prazo estabelecido, ou seja nos cinco dias úteis subsequentes, que o seu processo seja submetido a parecer da **comissão paritária de avaliação**. Esta comissão deverá emitir o parecer num prazo máximo de quinze dias úteis, que deve conter a proposta de solução da reclamação e reveste a forma de relatório fundamentado (art. 13º, n.º 1 do Dec. Reg. n.º 57/80, de 10 de Outubro).

A classificação de serviço é obrigatoriamente considerada nos seguintes casos (art. 4º, n.º 1, do Dec. Reg. n.º 57/80, de 10 de Outubro):

- Promoção e progressão da carreira e categorias;
- Conservação da nomeação provisória em definitiva;
- Celebração/Renovação de novos contratos para diferente categoria ou cargo.

Da homologação cabe **recurso hierárquico** para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de dez dias úteis contados a partir da data do conhecimento da homologação, devendo ser proferida a decisão no prazo de quinze dias contados a partir da data de interposição do recurso (art. 17º do Dec. Reg. n.º 57/80, de 10 de Outubro).

A correcção do sistema ocorreu com o Decreto regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, cujo principal objectivo é a simplificação do método. As principais diferenças a registar são:

- Extinção da perequação;
- Surge o suprimento da falta de classificação de serviço, que será suprida por adequada ponderação do currículo profissional do funcionário ou agente;
- O modelo das fichas de avaliação foi aperfeiçoado, passando os factores de ponderação a ser: a qualidade do trabalho, a quantidade de trabalho, os conhecimentos profissionais, a adaptação profissional, a capacidade de iniciativa, a responsabilidade, as relações humanas no trabalho e a capacidade para dirigir;
- Acrescenta a seguinte norma: *“(...) para efeitos de promoção e progressão nas carreiras, as classificações atribuídas deverão ser em número de anos de serviço exigidos como requisito de tempo mínimo de permanência na categoria inferior e repostados aos anos imediatamente anteriores relevantes para aquele efeito”* (art. 11º, n.º 2, do Dec. Reg. n.º 44-A/83, de 1 de Junho);
- Passagem dos cinco níveis de notado para nove;
- Alteração da escala para 2 a 10;

- A classificação final passa a ser obtida pela média aritmética dos valores em que for graduado cada um dos factores.

O novo sistema esgotou rapidamente as suas potencialidades sendo aguardadas as alterações ao modelo. A única alteração entretanto ocorrida deu-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, que introduziu na avaliação de desempenho dos funcionários públicos o conceito de mérito excepcional cujo regime é:

- Os membros do governo podem atribuir menções de mérito excepcional em situações de relevante desempenho de funções:
 - a) Atitude individual;
 - b) Comportamento com os membros de uma equipa.
- A proposta cabe ao dirigente máximo de serviço;
- A atribuição da menção de mérito excepcional deve especificar os seus efeitos, permitindo alternativamente:
 - a) Redução do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão;
 - b) Promoção na respectiva carreira, independente de concurso.

A avaliação de desempenho na Administração Pública tem sido afectada por uma problemática, cujos reflexos se têm feito sentir ao nível da falta de fiabilidade demonstrada pelos resultados obtidos, associada a sérios problemas de credibilidade. Em geral, não é de facto possível, mediante uma análise das classificações de serviço, ter-se uma óptica verosímil do real desempenho dos funcionários públicos, com evidente prejuízo para a definição de uma adequada política de gestão de recursos humanos (Santos Marques, 1998). A verdadeira avaliação deve ser portanto objectiva, rigorosa e tão quantificada quanto possível para permitir detectar os pontos fracos e fortes da Administração Pública, procurando eliminar ou atenuar os primeiros e desenvolver ao máximo os segundos.

7.2 Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) (2004 – 2008)

Fosse por vício imputável ao próprio modelo anterior sistema de avaliação ou por deficiente aplicação pelos elementos envolvidos no processo de avaliação, sujeita a uma subjectividade e desconhecimento comprometedores dos resultados, o facto é que, a solução do problema, após longos anos de impasse, parecia não poder dissociar-se da implementação de um novo sistema que garantisse a isenção das classificações.

Decorridas mais de duas décadas sobre a introdução do sistema de classificação de serviço na função pública ou a notação individual do funcionário, assiste-se à implementação de um novo sistema de avaliação do desempenho na Administração Pública, o **Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública** (SIADAP), criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e, regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio. Este novo sistema de avaliação afasta-se radicalmente do sistema que tem vigorado no nosso país nos últimos vinte anos, rompe com a utilização do tradicional e tão questionado método das escalas gráficas, substituindo-o por uma avaliação por objectivos, feita com base em metas de trabalho preestabelecidas. A avaliação de desempenho tem num contexto actual de mudança e de afirmação de uma renovada Administração Pública, um papel importante.

O XV Governo Constitucional publicou um conjunto de leis com o objectivo de alterar o sistema de avaliação de desempenho da Administração Pública então em vigor, que fora introduzido nos anos oitenta do século XX pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho. É decretado pela Assembleia da República com a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março para valer com a Lei geral da República a criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (Bilhim, 2003).

O SIADAP enquadra-se no processo de Reforma da Administração Pública, levada a cabo pelo Governo presidido pelo Dr. Durão Barroso e contempla a avaliação dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da Administração Directa do Estado e dos institutos públicos, de acordo com o art. 1º, n.º 1 da lei n.º

10/2004, de 22 de Março. Este novo sistema de avaliação tenta pela primeira vez avaliar o desempenho de quem trabalha e da organização onde se trabalha e assenta nos objectivos de: Qualidade e Excelência; Liderança e Responsabilidade; Mérito e Qualificação. Como procedimento de avaliação, não é um instrumento que visa a punição, mas pelo contrário, tem como finalidade última a optimização das pessoas e dos serviços prestados. O novo Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública é um sistema integrado porque propõe pela primeira vez uma avaliação do desempenho de todos os funcionários, incluindo os dirigentes e a própria organização, embora não tenha ainda sido regulamentada a avaliação destas últimas. Em suma, este sistema consiste na avaliação individual dos trabalhadores, da avaliação dos dirigentes e da avaliação dos serviços e organismos públicos.

O SIADAP desenvolve-se em seis ideias chaves em que todos os intervenientes, quer sejam colaboradores quer sejam dirigentes de nível superior ou intermédio, possuem um papel na organização.

1.ª Ideia chave:

“O sucesso de uma Organização depende sobretudo das pessoas”

Sendo que, os grandes desafios para ter sucesso são:

- Aprender (e desaprender) mais e mais rapidamente;
- Trabalhar por objectivos;
- Inovar;
- Fazer qualidade;
- Estar próximo dos clientes/ utentes.

2.ª Ideia chave:

“Gerir (ou avaliar) as pessoas (ou os desempenhos) é algo que se aprende”

3.ª Ideia chave:

“A gestão das pessoas deve estar alinhada com os objectivos estratégicos da Organização”

4.ª Ideia chave:

“Só mudamos as Organizações quando mudamos os comportamentos das pessoas”

5.ª Ideia chave:

“A gestão dos recursos humanos é uma responsabilidade de todos os colaboradores”

6.ª Ideia chave:

“O grande desafio actual da gestão dos recursos humanos é conseguir obter, fixar e desenvolver pessoas de elevada competência”

Ou seja, o que importa é motivar e responsabilizar ambas as partes tornando-os sujeitos activos na concretização dos objectivos. Com o SIADAP pretende-se criar um instrumento de gestão que a ser devidamente utilizado permitirá identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizando e criando um clima de exigência de méritos e de transparência na acção dos serviços.

Os princípios que norteiam a concepção do SIADAP têm a sua génese no que passou a ser conhecido após os anos oitenta como o *New Public Management*, cuja grande preocupação baseia-se na aproximação da administração pública do espírito, filosofia, cultura e postura da administração privada. Contudo, deparamo-nos claramente com uma descentração da preocupação regulamentar/processual/formal da Escola Institucional que determinava *“a Administração Pública tradicional para se valorizar a introdução de novos valores, entre os quais se destacam a orientação para os resultados e a promoção da qualidade de serviço”*, assim sendo, *“a Administração deve abandonar a focalização no seu interior na forma como se faz para se voltar para o exterior e concentrar no que se faz”* (Bilhim, 2003: 73). Bilhim acrescenta ainda que estes princípios assumem particular importância no âmbito do diploma que regula o SIADAP, sendo que, ao tratar-se de um *“normativo que vai orientar todo o sistema de avaliação das pessoas e da organização, não pode em caso algum ser visto como mais uma simples manifestação de intenções mais ou menos generosas”* ou seja, *“os funcionários e os organismos verão a sua classificação a ser determinada pela*

forma como estes princípios forem aplicados no terreno”. Estes princípios tornam-se mais claros quando se analisa os objectivos do SIADAP “*avaliar a qualidade dos serviços e organismos da Administração Pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade*” (alínea a) do art. 4º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março).

O SIADAP tem como objectivo promover o mérito, motivar os trabalhadores e valorizar os melhores desempenhos, através da sua qualificação e melhoria contínua. Visa ainda criar uma cultura de responsabilidade, com a avaliação rigorosa do cumprimento de objectivos e reforço dos vários níveis de responsabilidade e de controlo. Relativamente ao seu âmbito de aplicação, segundo o art. 2º, n.ºs 1 e 2 da mesma Lei, ele abrange os dirigentes de nível intermédio, funcionários e agentes da Administração Directa do Estado, funcionários e agentes dos Institutos Públicos e outros trabalhadores com contratos de trabalho superiores a seis meses.

O art. 3º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, refere que o SIADAP rege-se pelos seguintes princípios:

1. **Orientação para resultados**, promovendo a excelência e a qualidade do serviço;
2. **Universalidade**, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e grupos de pessoal da Administração Pública;
3. **Responsabilização e desenvolvimento**, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais;
4. **Reconhecimento e motivação**, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito;
5. **Transparência**, assentando em critérios objectivos, regras claras e amplamente divulgadas;

6. **Coerência e integração**, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e selecção, formação profissional e desenvolvimento de carreira.

O SIADAP contextua-se no **ciclo anual de gestão dos serviços e organismo da Administração Pública** (Figura 13) e depende da aprovação do plano de actividades respectivo, que será a base para a definição de objectivos das unidades orgânicas e dos trabalhadores (objectivos definidos em cascata). Este ciclo anual de gestão integra as seguintes fases:

- **Elaboração do plano de actividades para o ano seguinte, de acordo com os objectivos estratégicos, as atribuições orgânicas e os meios financeiros e humanos;**

O primeiro passo a executar no que se refere ao ciclo anual de gestão, consiste na definição dos objectivos estratégicos de cada serviço ou organismo da função pública. A definição dos objectivos propostos deverá, nos termos da legislação vigente, ter lugar após 15 de Outubro do ano anterior àquele a se reporta o plano de actividades no qual ficará materializada e terá obrigatoriamente de articular-se com a missão que legalmente encontra confiada ao serviço ou organismo.

- **Definição de cada unidade orgânica a prosseguir no ano seguinte;**

Fixados os objectivos estratégicos do serviço ou organismo da Administração Pública, deverá proceder-se à fixação dos objectivos das respectivas unidades orgânicas. Estes objectivos devem articular-se com os objectivos estratégicos do serviço ou organismo e também com as atribuições que estejam confiadas às unidades orgânicas em causa, conforme a alínea a do art. 12º, n.º1 do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio.

- **Definição dos objectivos a atingir por cada trabalhador e/ou equipa no ano seguinte;**

Depois de fixados os objectivos das diversas unidades orgânicas, o superior hierárquico deve fixar ao avaliado os objectivos a prosseguir, nesse mesmo ano com o acordo deste último, conforme o previsto na alínea a) do art. 12º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio. De referir

que na fixação de objectivos dos avaliados dever-se-á ter em consideração, os objectivos previamente fixados para a unidade orgânica a que se encontrem afectos.

▪ **Avaliação de desempenhos;**

Fixados os objectivos a prosseguir pelos dirigentes de nível intermédio e pelos restantes trabalhadores dos diversos serviços e organismos da Administração Pública, torna-se necessário proceder à avaliação do respectivo cumprimento dentro dos prazos e com observância das formalidades legalmente estabelecidas na Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio.

▪ **Elaboração do relatório de actividades;**

Segundo o art. 1º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, a elaboração do Relatório Anual de Actividades de cada serviço ou organismo da Administração Pública, deverá ser feito até 31 de Março do ano seguinte aquele a que respeita. A avaliação de desempenho tem um carácter anual, sem prejuízo na Lei n.º 10/2004, de 22 de Março.

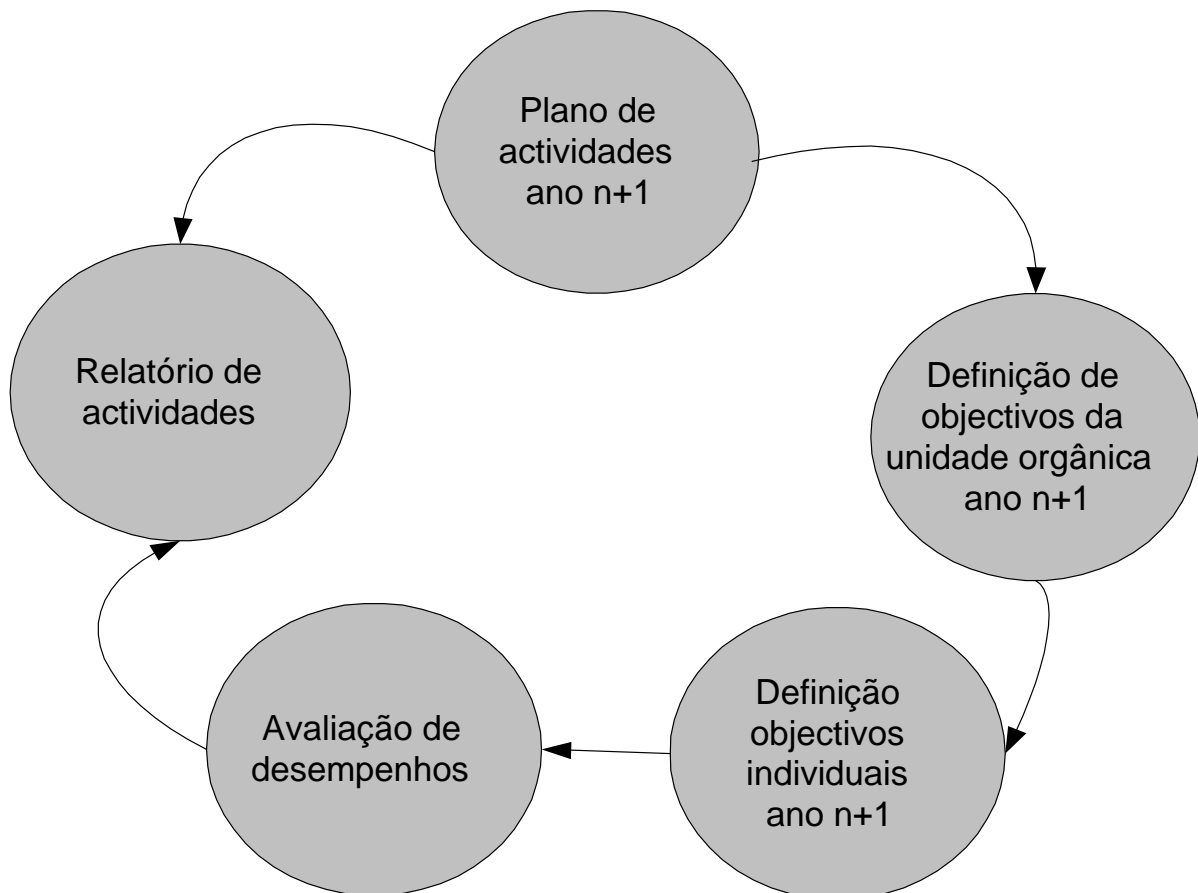


Figura 13: Ciclo anual de gestão do organismo/serviço

A avaliação de desempenho, nos termos do art. 7º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, é obrigatoriamente considerada para efeitos de promoção e progressão nas carreiras e categorias, conversão da nomeação provisória em definitiva e, renovação de contratos. Para estes efeitos é exigida no mínimo a classificação de Bom, excepto nos casos em que legalmente seja indispensável a classificação de Muito Bom e, em qualquer das situações, pelo tempo de serviço legalmente estabelecido.

Os intervenientes no processo de avaliação, de acordo com o art. 9º, n.º 1 da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, são **o avaliado, o avaliador e o Conselho de Coordenação da Avaliação** (instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações). A avaliação é da competência do superior hierárquico imediato ou do funcionário que possua responsabilidades de coordenação sobre o avaliado, cabendo ao avaliador (art. 12º, n.º 1 do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio):

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

Só podem ser avaliadores (art. 12º, n.º 2 do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio) os superiores hierárquicos imediatos ou os funcionários com responsabilidades de coordenação sobre os avaliados que, no decurso do ano a que se refere a avaliação, ou que reúnam o mínimo de seis meses de contacto funcional com o avaliado. Nos casos em que não estejam reunidas as condições previstas no número anterior, é avaliador o superior hierárquico de nível seguinte ou, no limite, é chamado a exercer o papel de avaliador no processo, o órgão de consulta em questão. Relativamente às competências

deste órgão, estas encontram-se expostas no art. 13º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio.

Aos avaliadores e avaliados estão consagrados direitos, deveres e garantias ao longo de todo o processo de avaliação de desempenho. É assim direito do avaliado e dever do avaliador (**princípio da responsabilização**), proceder à análise conjunta dos factores considerados para a avaliação e da autoavaliação através da realização de uma entrevista anual, constituindo legalmente dever do avaliado proceder à respectiva autoavaliação como garantia de envolvimento activo responsabilização no processo (n.ºs 1 e 2 do art. 6º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio). De realçar ainda, em cumprimento do **princípio da transparência**, a garantia da divulgação aos interessados dos objectivos, fundamentos e sistema de funcionamento e classificação (n.ºs 3 e 4 do artigo referido anteriormente). Nos termos do art. 13º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e do art. 22º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, as fases chave do processo de avaliação do desempenho são as seguintes (Figura 14 e Quadro 3):

Fase 1: Definição de objectivos – a definição dos objectivos é um processo coerente com o plano de actividades dos serviços e organismos e com a missão da unidade orgânica. Os avaliadores e os avaliados acordam na definição de objectivos, indicadores de medida, valores e respectiva ponderação. A definição de objectivos permite assumir um contrato individual de desempenho. No caso de não haver concordância nesta definição de objectivos, impera a decisão do avaliador. Os objectivos são fixados na ficha de avaliação do desempenho, que é assinada pelo avaliador e pelo avaliado;

Fase 2: Autoavaliação – a autoavaliação tem carácter preparatório da avaliação e não constitui componente vinculativa da avaliação a atribuir pelo avaliador. Tem como objectivo principal envolver o avaliado no processo e fomentar o relacionamento com o superior hierárquico, de modo a identificar oportunidades de desenvolvimento profissional.

Princípios base da autoavaliação:

- i. A autoavaliação deve referir os aspectos positivos e as necessidades de melhoria ao nível dos objectivos individuais definidos;
- ii. A autoavaliação deve identificar os pontos fortes e as necessidades de desenvolvimento ao nível das competências individuais;
- iii. A autoavaliação deve apontar as principais necessidades e acções de formação;

A autoavaliação não se sobrepõe à avaliação da chefia, mas a sua apresentação na entrevista de avaliação visa apoiar a participação do avaliado no processo de avaliação e facilitar a comunicação entre o avaliado e o respectivo superior hierárquico.

Fase 3: Avaliação prévia – O avaliador procede à avaliação prévia dos funcionários sob a sua responsabilidade, que apresenta em reunião de harmonização das avaliações. A avaliação prévia consiste no preenchimento inicial da ficha de avaliação do desempenho, a apresentar ao Conselho Coordenador da Avaliação (CCA) para efeitos de harmonização das avaliações no âmbito do seu serviço ou organismo, antes do conhecimento da avaliação pelo avaliado.

Nesta fase, o avaliador deve procurar ser objectivo na atribuição dos níveis da escala ao funcionário, identificar factos e resultados obtidos pelo avaliado ao longo do ano, no sentido de suportar e sustentar a avaliação, utilizar com equilíbrio e justiça toda a escala de avaliação, tendo presente que os níveis extremos se aplicam realmente a situações excepcionais e garantir que o sistema de avaliação é um instrumento activo para evidenciar o mérito e promover a excelência.

Fase 4: Harmonização das avaliações – A reunião do CCA, no caso das Entidades Públicas Empresariais (E.P.E.'s) é composta pelo Dirigente Máximo, Dirigentes de Nível Superior e Dirigentes de nível intermédio de 1º Grau, tem em vista a harmonização das avaliações e a validação das propostas de avaliação final correspondentes às quotas de mérito e excelência. A harmonização das avaliações consiste na verificação e ajustamento das avaliações atribuídas a todos os avaliados de um serviço ou organismo às percentagens

máximas de diferenciação do mérito e da excelência, a efectuar em reunião do Conselho Coordenador da Avaliação. As percentagens máximas, de 5% para as classificações de Excelente e 20% para as de Muito Bom, são aplicadas por serviço ou organismo e de forma equitativa a cada grupo profissional. Quando o número de avaliados por grupo profissional for inferior a 20, pode o CCA proceder à agregação dos grupos profissionais, para efeito de aplicação das referidas percentagens máximas.

Fase 5: Entrevista de Avaliação do Desempenho – consiste na reunião anual entre o avaliado e o avaliador, em que se comunicam e analisam a autoavaliação e os resultados da avaliação. Nesta mesma entrevista são definidos os objectivos para o ano seguinte, retomando a Fase I do processo.

Fase 6: Homologação – aprovação final das avaliações por parte do dirigente máximo do organismo.

Fase 7: Reclamação para o dirigente máximo do serviço (eventual) e decisão final – os avaliados podem apresentar reclamação da avaliação efectuada ao dirigente máximo do serviço. Este decide da reclamação apresentada depois de ouvido o CCA, sobre a mesma.

Fase 8: Recurso hierárquico (eventual) – da decisão do dirigente máximo do serviço sobre a reclamação, pode haver lugar a recurso hierárquico para o membro do Governo competente. O recurso não pode fundamentar-se na comparação entre resultados de avaliações.

Fase 9: Divulgação dos resultados – os resultados globais da avaliação são divulgados, salvaguardando a confidencialidade nominal das avaliações.



Figura 14: Cronograma dos procedimentos da avaliação

Quadro 3: Mapa Esquemático do Processo de Avaliação

FASES	INTERVENIENTES	ACÇÃO	DATA	OBJECTIVO
AUTO-AVALIAÇÃO	AVALIADO	Preenchimento da ficha	Após 5 de Janeiro	Apresentação ao avaliador na entrevista em Fevereiro
AVALIAÇÃO PRÉVIA	AVALIADOR	Preenchimento das fichas de Avaliação de Desempenho	Entre 5 e 20 de Janeiro	Para apresentação nas reuniões de harmonização das avaliações (CCA)
HARMONIZAÇÃO DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO	CONSELHO DE COORDENAÇÃO DA AVALIAÇÃO (CCA)	Reuniões	Entre 21 e 31 de Janeiro	Harmonização das avaliações/ validação das propostas de avaliação final de mérito e excelência
ENTREVISTA	AVALIADORES/ AVALIADOS	Entrevista com o avaliado	Durante o mês de Fevereiro	1- Analisar a auto-avaliação; 2- Dar conhecimento ao avaliado da avaliação feita pelo avaliador; 3- Estabelecer os objectivos para o ano.
HOMOLOGAÇÃO	DIRIGENTE MÁXIMO DO SERVIÇO	Homologação das avaliações de desempenho ordinárias	Até 15 de Março	Decisão sobre a avaliação

Após tomar conhecimento da homologação da sua classificação, o avaliado poderá apresentar por escrito, no prazo de cinco dias úteis, a **reclamação** para o dirigente máximo do serviço. A decisão sobre a reclamação será proferida no prazo máximo de 15 dias úteis, dependendo de parecer prévio do Conselho de Coordenação da Avaliação (art. 28º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio). Da decisão final sobre a reclamação, cabe ao **recurso hierárquico**,

para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de cinco dias úteis contados a partir do conhecimento do avaliado, devendo ser proferida a decisão no prazo de dez dias úteis, contados da data de interposição de recurso. O encerramento do processo de avaliação deverá ocorrer até 30 de Abril (art. 29º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).

A avaliação do desempenho dos funcionários compreende não só a responsabilização pelos resultados alcançados, mas também a avaliação das competências comportamentais e da atitude pessoal.

No que diz respeito à avaliação do desempenho, ela integra os seguintes componentes:

- **Objectivos:** são resultados/ metas devidamente mensuráveis, que visam avaliar os contributos individuais para a concretização dos resultados previstos e devem ser acordados entre o avaliador e o avaliado no início do período da avaliação (em caso de não haver acordo, prevalecem os objectivos preconizados pelo avaliador). Devem ser redigidos de forma clara e concretamente definidos de acordo com os principais resultados a obter pelos trabalhadores, tendo em conta a proporcionalidade entre os resultados visados e os meios disponíveis para a sua concretização. Devem ser fixados entre 3 e 5 objectivos, dos quais pelo menos um deles é de responsabilidade partilhada. A ponderação atribuída a cada um deles não pode ter valor inferior a 15% ou a 20%, consoante tenham sido fixados, respectivamente, em cinco ou menos objectivos. A escala de avaliação é constituída por três níveis: 1 (não cumpriu o objectivo), 3 (cumpriu o objectivo) ou 5 (superou claramente o objectivo) (art. 8º, n.º 1 da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e art. 2º e 3º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio);
- **Competências Comportamentais:** são características pessoais que diferenciam os níveis de desempenho de uma função (alínea b) do n.º 1, do art. 8º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março). Visa promover o desenvolvimento e qualificação dos dirigentes e trabalhadores, maximizando o seu desempenho e promovendo uma cultura de excelência e qualidade (art. 4º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de

Maior). Para cada um dos grupos profissionais encontra-se definido o respectivo perfil de competências (entre 4 a 6 competências), sendo que a ponderação de cada competência não pode ser inferior a 10%. A escala de avaliação é de 1 (Insuficiente), 2 (Necessita de desenvolvimento), 3 (Bom), 4 (Muito bom) e 5 (Excelente);

- **Atitude Pessoal:** destina-se a fazer uma apreciação geral da forma como a actividade foi desempenhada pelo funcionário, nomeadamente, o esforço realizado, o interesse, o empenho, a motivação. A escala de avaliação é de 1 a 5, tal como na componente anterior (alínea c do art. 4º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março; art. 5º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).

A avaliação global resulta das pontuações obtidas em cada uma das componentes do sistema de avaliação, ponderadas nos termos do Quadro 4, através da classificação qualitativa e quantitativa (Quadro 5) (art. 6º, 7º e 8º da Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).

Quadro 4: Ponderação das diversas componentes da avaliação

GRUPOS	OBJECTIVOS	COMPETÊNCIAS	ATITUDE PESSOAL
Dirigentes	75%	25%	—
Técnico Superior e Técnico	60%	30%	10%
Técnico Profissional Administrativo	50%	40%	10%
Operário	40%	50%	10%
Auxiliar	20%	60%	20%

Quadro 5: Avaliação global do desempenho

Classificação Qualitativa	Classificação Quantitativa
Excelente	De 4,5 a 5
Muito Bom	De 4 a 4,4
Bom	3 a 3,9
Necessita de desenvolvimento	2 a 2,9
Insuficiente	1 a 1,9

A Figura 15 permite compreender melhor a estrutura do SIADAP.

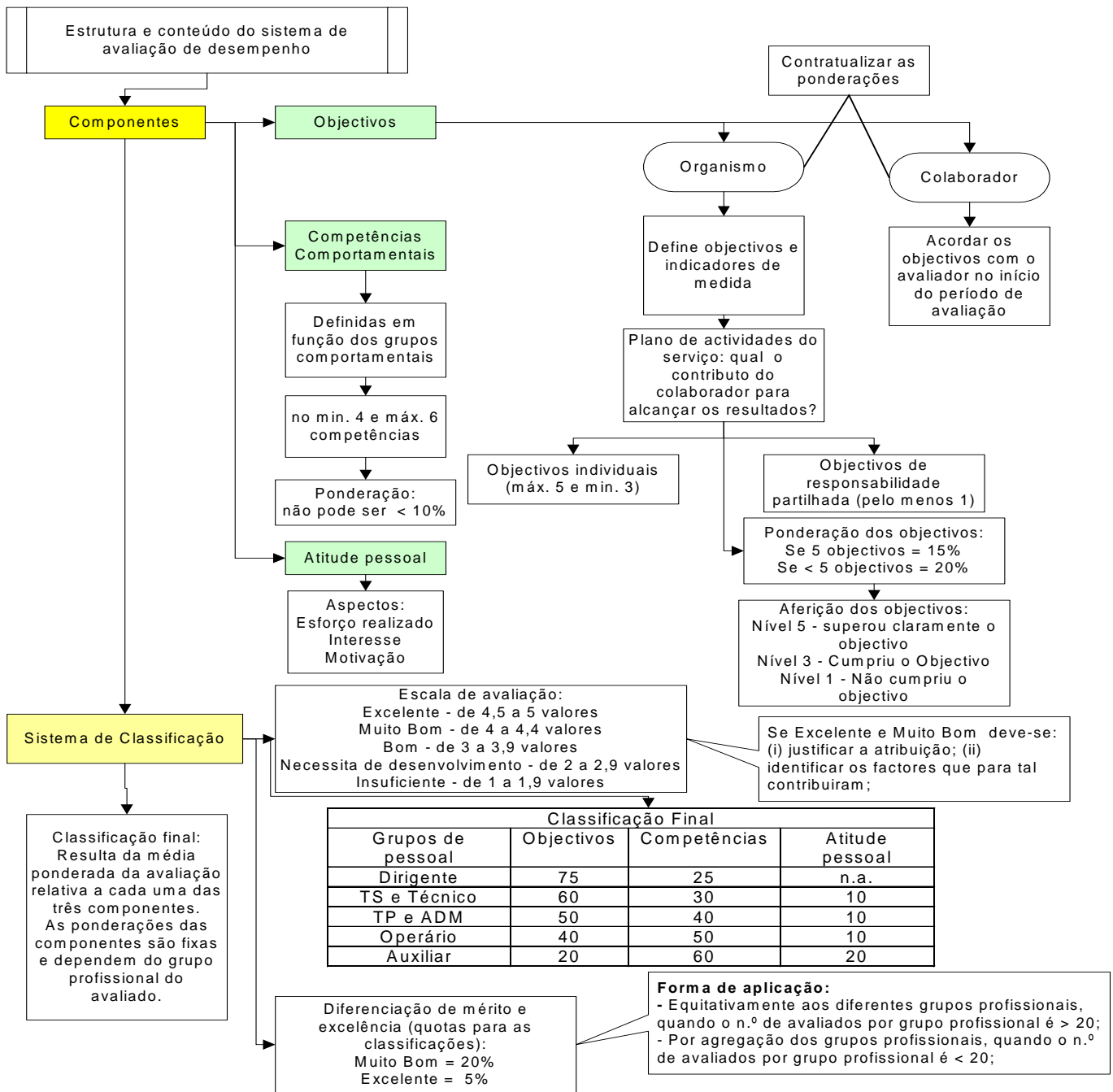


Figura 15: Estrutura do SIADAP

Para a operacionalização do SIADAP todos os trabalhadores deverão ter acesso ao sistema informático de apoio (Figura 16, 17 e 18), quer como avaliados quer como avaliadores. Para tal é necessário que possuam um código de acesso e uma palavra-passe, que serão entregues aos trabalhadores através do seu organismo.

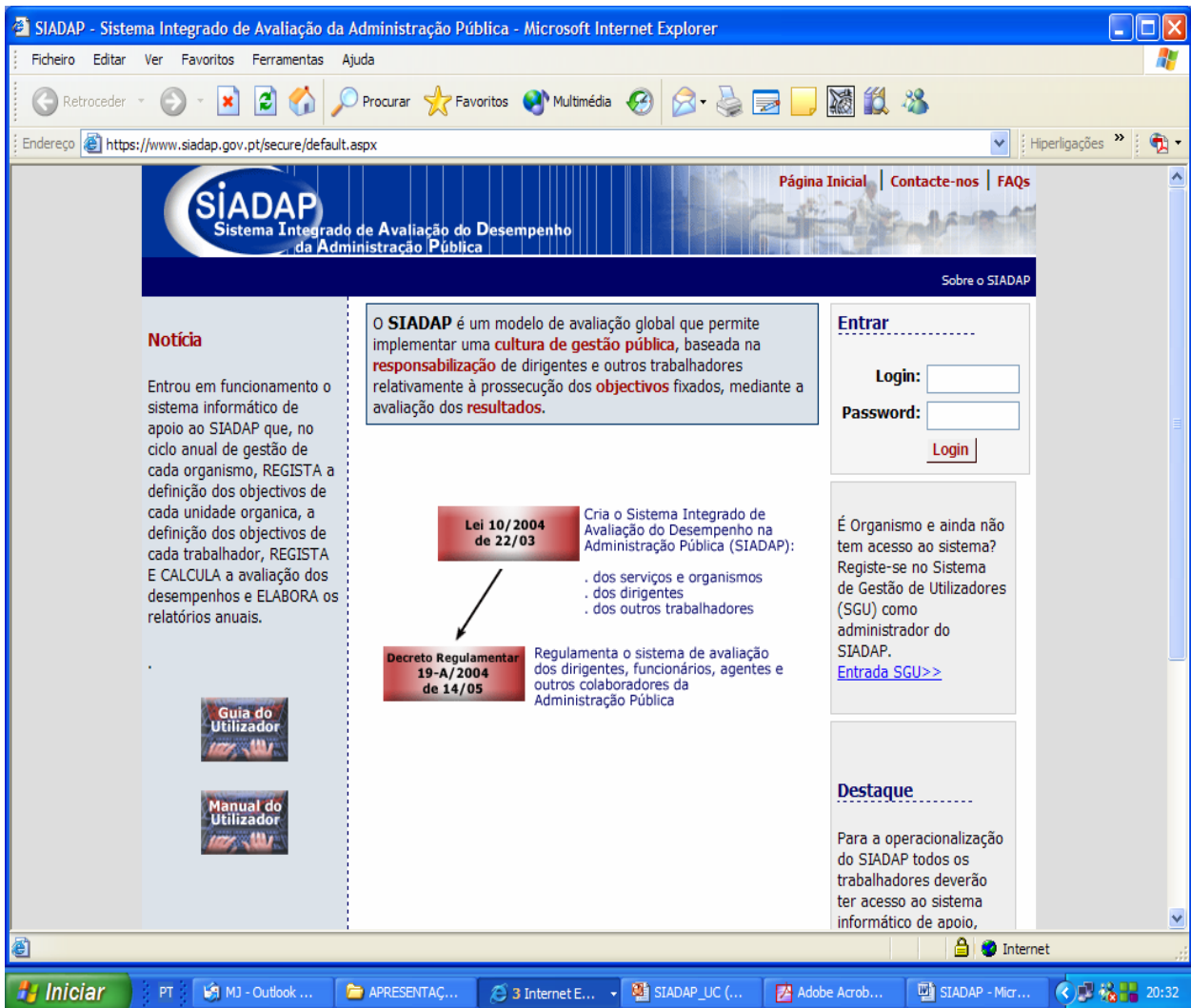
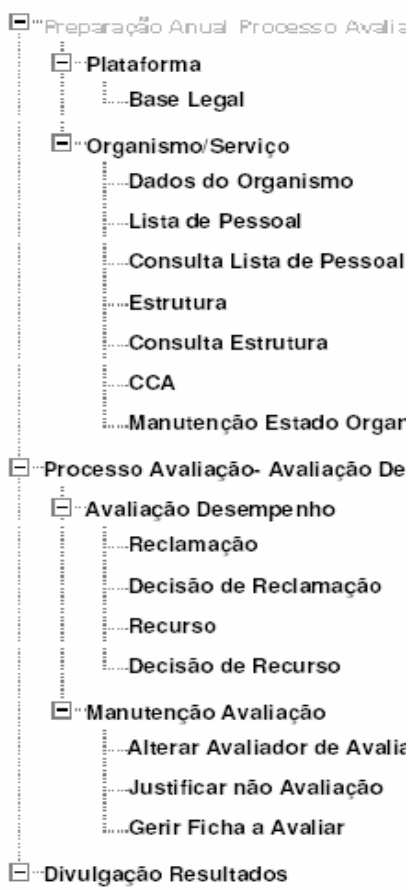


Figura 16: Software de apoio ao sistema de avaliação
(Fonte: www.siadap.gov.pt)



Conselho de Administração

+ Direcção Clínica

+ Direcção de Enfermagem

o Gabinete de Gestão

o Secretariado da Administração

o Serviço Social

+ Serviços Administrativos

+ Serviços de logística

o Serviços Farmacêuticos

Figura 17: Software de apoio ao sistema de avaliação (continuação)
(Fonte: www.siadap.gov.pt)

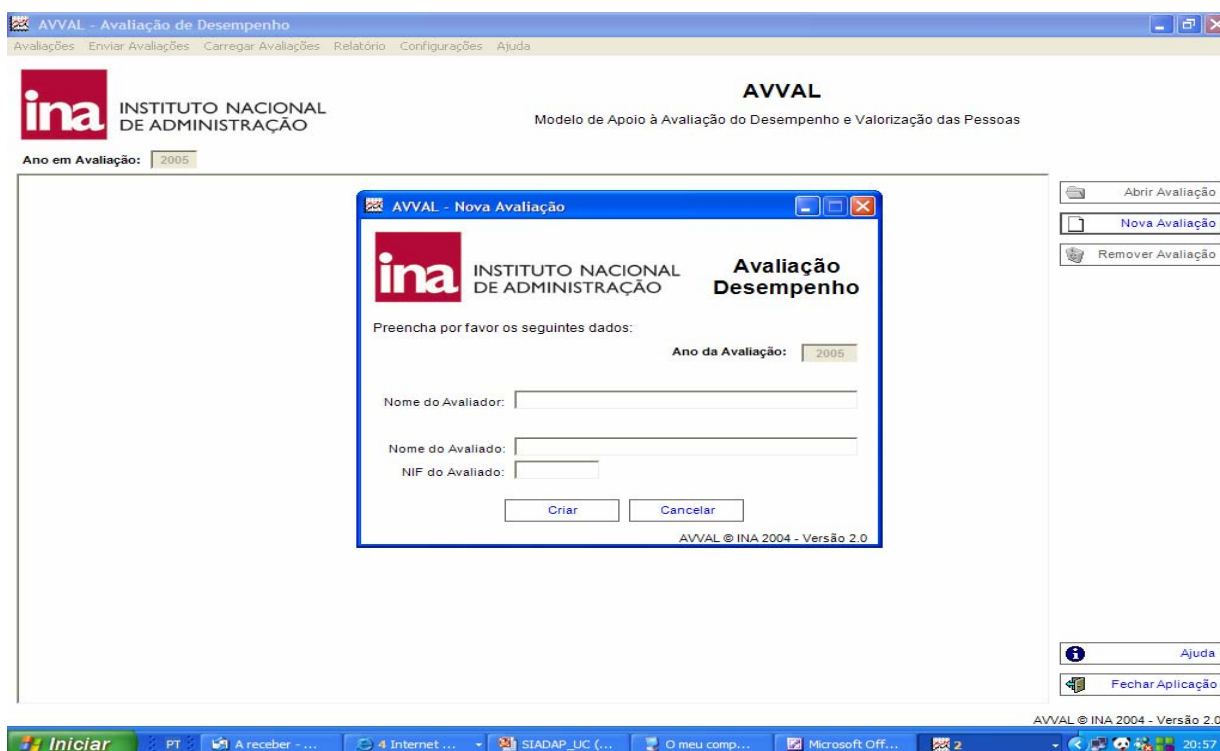


Figura 18: Software de apoio ao sistema de avaliação (continuação)
(Fonte: www.siadap.gov.pt)

Contudo, este processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil e sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou em muitos casos a uma atitude de resistência por parte de funcionários e dirigentes. Para tal concorrem dois aspectos do modelo, a saber: a preponderância da avaliação baseada em resultados e a limitação das classificações superiores por um sistema de quotas. A aceitação e a apreensão destas mudanças em relação ao modelo anterior implicariam não só uma adaptação técnica operacional como uma verdadeira mudança cultural nos serviços públicos, para a qual não foi prevista qualquer intervenção de cariz formativo ou até mesmo informativo. Outro obstáculo apontado verifica-se na não implementação do SIADAP aos serviços e no envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais. O facto de os dirigentes de topo não estarem abrangidos por este sistema de avaliação, uma vez que a avaliação de desempenho destes é remetida para esfera política (Madureira e Rodrigues, 2007).

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

Diferenciação e Reconhecimento do Mérito e da Excelência

A aplicação do SIADAP, nos termos do n.º 1 do artigo 15º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, implica a diferenciação de desempenhos numa perspectiva de maximização da qualidade dos serviços prestados, devendo em conformidade ser estabelecidas *percentagens máximas* para atribuição das classificações mais elevadas em cada organismo, ou seja, a diferenciação dos desempenhos de mérito e excelência é garantida pela fixação de quotas para a classificação de Muito Bom e Excelente. Deste modo, evita-se a perversão ocorrida no sistema anterior vigente, com a atribuição generalizada de desempenho. Nesse sentido, o n.º 1 do art. 9º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, fixa para as classificações de Muito Bom e Excelente, respectivamente, as percentagens máximas de 20% e 5%, a aplicar de modo

equitativo aos diferentes grupos profissionais, os quais poderão ser agregados para esse efeito nos serviços ou organismos em que o número de avaliados por cada um dos grupos seja inferior a 20 (n.º 2 do art. 9º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio). Os dirigentes de nível intermédio não estão vinculados a percentagens máximas (quotas) para atribuição das classificações mais elevadas.

Relativamente ao reconhecimento do Mérito Excepcional do Trabalhador (Excelente), concede o direito a (art. 9º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio):

1. **Redução de um ano no tempo de serviço** para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais;
2. **Promoção na respectiva carreira independentemente de concurso**, caso esteja a decorrer o último ano do período de tempo necessário à formação;

A atribuição da classificação de **Muito Bom** na avaliação de desempenho, durante dois anos consecutivos, reduz em um ano, os períodos legalmente exigidos, para a promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais.

Nos termos dos n.ºs 4 e 5 art. 9º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, a atribuição da classificação de Muito Bom implica fundamentação que evidencie os factores que contribuíram para o resultado final. No que concerne à atribuição da classificação de Excelente, deve ainda identificar os contributos relevantes para o serviço, tendo em vista a sua inclusão na base de dados sobre as boas práticas.

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

O processo da avaliação do desempenho tem **carácter confidencial**, ou seja, devendo os instrumentos de avaliação de cada trabalhador ser

arquivados no respectivo processo individual, ficando todos os intervenientes obrigados ao dever de sigilo sobre a matéria, com excepção do avaliado, sem prejuízo da divulgação no organismo do resultado estatístico global da avaliação (n.º 1 do art. 20º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e n.º 3 do art. 21º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).

Para a operacionalização do SIADAP, todos os trabalhadores deverão ter acesso ao sistema informático de apoio (base de dados SIADAP), quer como avaliados quer como avaliadores. Para tal, é necessário que possuam um código de acesso e uma palavra-passe, que serão entregues aos trabalhadores através do seu organismo.

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

- **Monitorização e controlo** – no final do período de avaliação, cada organismo deverá apresentar ao membro do Governo da tutela, o relatório anual estatístico dos resultados da avaliação do desempenho, evidenciando aí o cumprimento das regras estabelecidas na regulamentação do sistema (n.º 1 do art. 36º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio);
- **Base de dados** – está prevista a criação de uma base de dados junto da Direcção Geral da Administração Pública, que elaborará anualmente, no decurso do terceiro trimestre, um relatório global sobre a aplicação do sistema, servindo aquele de suporte à definição da política de emprego público, bem como de um sistema de gestão e desenvolvimento de recursos humanos apto a responder à evolução das necessidades da Administração Pública (n.º 1 do art. 19º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e art. 37º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio);
- **Auditorias** – caberá à Inspecção-Geral da Administração Pública conduzir auditorias regulares à aplicação do SIADAP, sem prejuízo de ser superiormente determinada a realização de auditorias nos casos que se revelem desvios dos objectivos estabelecidos, em especial à selectividade do sistema de avaliação do desempenho (art. 38º do Dec. Reg. n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).

Efectivamente, verificaram-se alterações relativamente ao anterior sistema, destacando-se:

- Alteração da escala de 1 – 10 para 1 – 5;
- Avaliação dos dirigentes de nível intermédio;
- Introdução de um novo nível de desempenho – “*Excelente*”
- Introdução da autoavaliação;
- Avaliação de factores relativos a saberes e competências, atitude pessoal e cumprimento de metas/ objectivos;
- Introdução de um sistema de percentagens máximas por níveis de desempenho;
- Criação de uma instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações (Conselho de Coordenação da Avaliação)

SIADAP: um sistema de desenvolvimento estratégico ou de controlo?

Depois de termos analisado a legislação que regula o SIADAP, verifica-se que o Dec. Reg. n.º 10-A/2004, de 14 de Maio, remete-nos para ambos. Primeiramente começa por quer vender, num acto de marketing interno próximo dos funcionários, referindo o SIADAP como *“um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações, fornecendo elementos essenciais para melhorar a definição das funções, ajustar a formação às necessidades dos trabalhadores, abrir oportunidades de carreira de acordo com as potencialidades demonstradas por cada um e valorizar as contribuições individuais para a equipa”*. O SIADAP como qualquer outro sistema de avaliação de desempenho das pessoas e das organizações é essencialmente um sistema de controlo. O objectivo do controlo não é mais do que adequar os comportamentos individuais às exigências da missão, metas e objectivos da organização e, de acordo com o mesmo decreto regulamentar, servir de instrumento para mudar a cultura organizacional. Qualquer organização implica controlo, ou seja, a organização é constituída por pessoas em interacção e o controlo vai limitar as variações de comportamento individual de modo a ajustá-lo aos padrões organizacionais. Se existir uma quantidade razoável de

conformidade nos comportamentos e integração de actividades, então existe organização.

De acordo com Bilhim (2003: 80) os indivíduos possuem diferentes motivos de participação nas organizações e tais divergências não devem perturbar o funcionamento da organização (estratégias e as metas), isto leva a que os dirigentes/gestores tenham de exercer o controlo para evitar as perturbações consequentes dos diversos estilos de participação. Existem três teorias sobre o controlo que são respectivamente: a avaliação do individuo através do seu desempenho, a avaliação da unidade de trabalho através da contratualização e a avaliação da organização através da cultura. De acordo com a Teoria da Agência *“o controlo é visto não apenas na perspectiva sistemática do gestor em relação aos trabalhadores, às diversas unidades departamentais ou à sua organização como entidade, mas, na perspectiva dos accionistas, o Estado, os cidadãos em relação aos gestores (é o controlo dos controladores)”*. Para controlar o comportamento oportunista dos gestores, de estes se servirem da organização ou servirem-se dos interesses dos seus proprietários, accionistas, Estado e cidadãos, os accionistas recorrem-se à figura de contrato. Deste modo, os gestores serão recompensados em função do seu desempenho de acordo com a satisfação dos interesses dos accionistas. Neste caso, o controlo não é comportamental, mas sim de resultados que leva por sua vez ao aumento da rendibilidade dos capitais investidos, da regulação da actividade das empresas prestadoras de serviço público. A auditoria de gestão pública surge como uma avaliação independente que tem como intuito identificar oportunidades de melhoria na gestão dos organismos, alertando para erros, omissões e possíveis abusos, assumindo uma função de prevenção. A auditoria não tem como objectivo sancionar nada nem ninguém, apenas analisa de uma forma sistemática a realidade que rodeia a organização, prossequindo uma acção pedagógica que visa a mudança e a reforma do que não esteja de acordo com as políticas, metas e objectivos instituídos. Actualmente, a auditoria tem como objectivo dar crédito às pessoas enquanto cidadãos e dar informações adequadas aos decisores.

A auditoria de gestão pública está orientada pelos célebres 4E (quatro E) – **Economia, Eficiência, Eficácia e Ética:**

Economia: redução de custos: como fazer o mesmo com menos dinheiro.

Eficiência: é a medida que exprime a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos, ou seja, como fazer mais, com o mesmo dinheiro.

Eficácia: proporciona que se observe se as acções desenvolvidas permitiram alcançar os resultados previstos ou em que medida é que foram atingidos. Mede o impacto das políticas implementadas.

Ética: gosto pela prestação de contas aos cidadãos.

O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública, na perspectiva de Bilhim (2003), como sistema de controlo, integra os objectivos, as competências profissionais e a atitude pessoal da pessoa avaliada. Diz-se “Integrado” porque se propõe pela primeira vez uma avaliação dos funcionários, dos dirigentes e das próprias organizações, embora a avaliação destas últimas tenham apenas sido regulamentadas pela Lei n.º66-B/2007, de 28 de Dezembro.

A gestão por objectivos surge assim como um instrumento privilegiado do controlo típico das situações mecanicista, caracterizando-se por controlo de resultados, controlo de comportamento, existência de padrões (standards), feedback e acções correctivas. É de referir ainda que a GPO aparece nos finais dos anos cinquenta, no âmbito de uma corrente de pensamento classificada como neoclássica e protagonizada por Peter Drucker.

7.3 Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) (2008 – ?)

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho assiste-se a uma nova mudança, entre outras, na cultura organizacional que vem determinar a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi prorrogada para o ano de 2008. Em Julho de 2007 foi apresentada a versão final do novo modelo¹³ e obtida a concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública. Neste novo

¹³ Proposta de Lei n.º 307/2007, de 23 de Abril.

modelo, agora designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) são estabelecidos três subsistemas de avaliação: dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. No entanto, desde logo, a primeira grande novidade é a concretização formal da avaliação dos serviços, que embora tenha sido prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada (Madureira e Rodrigues, 2007).

Assim sendo, o novo quadro jurídico do SIgADAP estende a avaliação de desempenho aos serviços públicos e aos seus dirigentes superiores, para além dos dirigentes intermédios e trabalhadores. Se o primeiro SIADAP constituiu um sério desafio de implementação, esta sua nova versão acresce-lhe maior complexidade técnica e responsabilidade. Todos os níveis da organização pública estão implicados e o seu desempenho integrado tem uma dupla repercussão: no serviço público, sob a forma de maior transparência com o reforço da prestação de contas, e em cada um dos seus colaboradores, ao fomentar a diferenciação de desempenhos.

Pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, foi aprovado o *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública*, revogando, nomeadamente, a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março. A nova Lei relativa à gestão e avaliação na Administração Pública, estabelece um novo regime ao sistema anterior, acrescentando agora, a obrigação de estabelecer objectivos e avaliar resultados obtidos relativamente a serviços e a dirigentes de nível superior, os quais passam a ser classificados. Contudo, este “novo” diploma reclama para a sua boa aplicação, práticas generalizadas de gestão na linha da qualidade, com vista à melhoria contínua, na procura da concretização de objectivos estratégicos (da organização), dissecados em objectivos táticos (das unidades) e operacionais (de cada colaborador).

Em suma, a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro visa instituir um sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da Administração Pública (SIgADAP), que, pela primeira vez, se aplica ao desempenho dos serviços, dos respectivos dirigentes e demais trabalhadores, concretizando uma concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo alinhar, de uma forma coerente e harmoniosa, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

O novo sistema integra três componentes: o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços (designado por SIgADAP 1), o subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes, superiores e intermédios (designado por SIgADAP 2), e o subsistema de avaliação do desempenho dos demais trabalhadores (designado por SIgADAP 3). Os subsistemas referidos *“funcionam de forma integrada pela coerência entre objectivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores”* (n.º 2 do art. 9º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). O subsistema de avaliação do desempenho dos serviços públicos, que agora se pretende introduzir, constitui um padrão mínimo, que visa reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão e assente em indicadores de desempenho fiáveis.

SIgADAP 1 – Serviços

A avaliação dos serviços é feita através de auto-avaliação e hetero-avaliação, com base em critérios acordados entre o serviço e a sua tutela política (artigo 14.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). A auto-avaliação tem carácter obrigatório e assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (Quar) que agrega toda a informação relevante (artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro), sujeito a avaliação permanente em articulação com os serviços que, em cada Ministério, são competentes em matéria de planeamento, estratégia e avaliação. Estes quadros são acompanhados e monitorizados pelo Ministério responsável, que também deve efectuar uma análise crítica da auto-avaliação realizada, da qual dependerá a distinção de mérito ou a determinação de hetero-avaliação (artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). Quando o exercício de auto-avaliação evidencia desempenhos insuficientes é promovida uma hetero-avaliação, com o objectivo de aprofundar o conhecimento sobre as causas e apresentar soluções (artigo 17.º, 3-a da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro), ou seja, os serviços podem deste modo, ainda, ser objecto de hetero-avaliação, através

da qual se visa obter um conhecimento aprofundado das causas das disfunções evidenciadas na auto-avaliação ou de outra forma detectadas, e apresentar proposta para a melhoria dos processos e resultados. A hetero-avaliação é da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) e pode ser realizada por operadores internos, por exemplo inspecções gerais, ou externos, por exemplo associações de consumidores e concretiza-se através de um programa anual. Em qualquer um dos casos, os efeitos de uma avaliação negativa do serviço são definidos de forma genérica, deixando um elevado grau de discricionariedade à tutela governamental, enquanto que os efeitos de uma avaliação positiva resultam no aumento das quotas reservadas aos bons desempenhos dos dirigentes e trabalhadores, bem como no reforço da dotação orçamental. No que diz respeito a este novo modelo de avaliação de serviços, pode-se destacar dois aspectos que poderão no futuro a vir comprometer o seu sucesso e a sua transparência: a dependência da avaliação corrente num processo interno de auto-avaliação, sem garantias de um efectivo controlo superior, e a manutenção da hierarquia política como suporte para a definição de objectivos e aplicação de sanções em caso de desempenhos negativos (Madureira e Rodrigues, 2007).

SlgADAP 2 – Dirigentes

Relativamente aos dirigentes, a avaliação é separada em dois modelos (artigo 29.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): **a avaliação global**, que é efectuada no final da comissão de serviço, e **a avaliação intercalar**, com periodicidade anual.

O subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes integra a avaliação dos dirigentes superiores e intermédios. A avaliação dos dirigentes superiores de 1.º grau (Directores Gerais, Presidentes de Institutos Públicos, ou equiparados) é a responsabilidade da tutela governamental e assenta na Carta de Missão – já existentes no sistema anterior e agora criadas para os de 2.º grau (Subdirectores gerais, Vice-Presidentes de Institutos Públicos, ou equiparados). Nestes últimos, a avaliação é efectuada pelo dirigente máximo,

com base na referida Carta de Missão (artigo 30.º, 2 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

Embora exista um esforço de objectividade e formalização do processo e dos critérios a aplicar, o modelo continua a depender da relação política entre o governo e a administração. Um factor inovador que evidencia precisamente esta ambiguidade consiste na introdução da “avaliação a 180 graus, efectuada pelos dirigentes que dependam do avaliado” (Madureira e Rodrigues, 2007: 17). Entretanto, este tipo de avaliação é facultativo e depende da vontade do dirigente máximo do serviço (artigo 31.º, 4 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

Relativamente às consequências da avaliação do desempenho dos dirigentes superiores são os previstos no respectivo estatuto, evidenciando-se a atribuição de prémios de gestão, a renovação e a cessação da comissão de serviço (Madureira e Rodrigues, 2007).

No caso dos dirigentes intermédios, e à semelhança do que já acontecia no sistema anterior, os critérios de avaliação são mais rigorosos comparativamente aos dirigentes superiores, ou seja, contribuem para a sua avaliação os resultados obtidos pela respectiva unidade orgânica bem como a avaliação de competências demonstradas que se reputam essenciais para um bom desempenho nos mais altos cargos da Administração Pública. Apenas aqui duas mudanças se fazem assinalar neste novo sistema: ao nível dos efeitos (artigo 39.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro) que, para além dos prémios de desempenho e da renovação ou cessação da comissão de serviços, prevêem ainda períodos sabáticos e estágios, bem como dias complementares de férias; e ao nível da expressão da avaliação final (artigo 37.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro) que passa a considerar apenas três níveis, diminuindo assim a diferenciação possível dos desempenhos.

SlgADAP 3 – Trabalhadores

Por último, no caso dos trabalhadores da administração pública, as novidades introduzidas pelo SlgADAP não são muitas, mantendo-se o essencial do modelo anterior. Ao ter sido removido o critério da Atitude Pessoal da avaliação, esta recai agora sobre os resultados atingidos e nas

competências (artigo n.º 45.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). No entanto, comparativamente ao que aconteceu com os dirigentes intermédios, a escala de avaliação sofre uma mudança relevante, uma vez que tanto os objectivos como as consequências e até mesmo a classificação final são neste modelo notadas numa escala de três valores, reduzindo deste modo a abertura para diferenciar os desempenhos (artigo 50.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). À analogia do que se sucede com os dirigentes, também os trabalhadores gozam de benefícios como períodos sabáticos e dias de férias quando atingem o desempenho de excelente (artigo 52.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

O subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração pública traduz assim a revisão do actual SIADAP, sublinhando-se como opções mais significativas: (i) privilegiar a fixação de objectivos individuais, em linha com os dos serviços e a obtenção de resultados; (ii) permitir a identificação de potencialidades dos trabalhadores que devam ser desenvolvidas; (iii) permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho; (iv) apoiar a dinâmica das carreiras numa perspectiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos; e (v) simplificar o sistema actual, sem quebra das garantias de objectividade e da avaliação. Neste contexto, a simplificação que se pretende prosseguir concretiza-se fundamentalmente nas seguintes soluções: (i) adopção de dois parâmetros de avaliação: «resultados» e «competências»; (ii) dispensa, como regra, de ponderações por cada «objectivo/resultado» e «competência»; e (iii) a fixação de três níveis de avaliação final: **Desempenho Inadequado**, **Desempenho Adequado** e **Desempenho Relevante** e, a partir deste, a possibilidade do reconhecimento de **Desempenho Excelente**.

Em suma, o novo sistema de avaliação do desempenho da administração pública não representa de facto um corte com o sistema anterior, mantendo os seus aspectos fundamentais e introduzindo apenas algumas alterações. Adopta-se, deste modo, um regime transitório a vigorar por três anos e para certos grupos de pessoal, cuja avaliação é baseada exclusivamente em «Competências» reveladas no desempenho. Tal consagração assenta no reconhecimento de que, na aplicação do actual SIADAP, a Administração

Pública tem demonstrado particulares dificuldades na definição de objectivos realistas para tais grupos de pessoal.

Mantém-se a fixação de um sistema de percentagem para a diferenciação de desempenhos, agora também alargado aos dirigentes intermédios. Tal solução parece ser ainda indispensável face à cultura prevalecente em certos sectores da Administração e tendo presente o sistema de efeitos previstos para a avaliação de desempenho. Deste modo, o sistema de quotas máximas para os melhores desempenhos sofre duas alterações. A mais importante diz respeito ao possível aumento da quota disponível nos serviços que tenham obtido distinção de mérito, de 25% para 30% nos desempenhos relevantes e de 5% para 10% nos desempenhos excelentes (artigo 27.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). Em segundo lugar, no novo modelo, a quota para o desempenho excelente (5% do total dos avaliados) incide sobre os avaliados com desempenho relevante (também sujeito a quota, neste caso, de 25%), mantendo-se uma quota global de 25% como acontecia no sistema anterior, ela pode agora ser atribuída na sua totalidade a desempenhos relevantes (havendo neste caso 0% de desempenhos excelentes). De lembrar que, no SIADAP, as quotas para desempenhos muito bons mantinha-se nos 20%. Contudo, no que respeita ao modelo de avaliação propriamente dito, deve-se destacar o facto da escala de avaliação ter sido encurtada, o que contribuirá para uma menor diferenciação dos desempenhos. Tal facto, associado ao sistema de quotas para as classificações superiores, o que poderá vir a representar uma dificuldade acrescida para a gestão do processo.

A flexibilidade do sistema envolve, ainda, a não consagração rígida do número de objectivos e competências: tal dependerá das opções feitas em cada serviço e, deve sublinhar-se, das necessidades de diferenciação de desempenhos que devem ser cuidadosamente ponderados previamente pelos dirigentes. Por exemplo no Centro Hospitalar de Coimbra, em relação aos objectivos, estes podem ser no máximo 6 e no mínimo 3.

Sendo uma matéria da maior delicadeza e alcance, o Governo pretende, com a presente Proposta de Lei, que a Administração Pública dê novos e significativos passos no desenvolvimento de uma cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, de envolvimento de todos os que nela trabalham na execução das políticas públicas que os cidadãos

sufragaram, de recompensa pelo trabalho realizado e de motivação para o futuro e de melhoria de prestação de serviços aos cidadãos e à sociedade.

No Diário da República 250 Série I, 1º Suplemento de 2007-12-28, é publicada a Lei n.º 66-B/2007, da Assembleia da República, que estabelece o **sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública**. Esta lei aplica-se aos serviços da administração directa e indirecta do Estado, bem como aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica, com as devidas e necessárias adaptações, designadamente no que respeita às competências dos correspondentes órgãos, aos serviços da administração regional autónoma e à administração autárquica. O regime agora estabelecido é também aplicável, com as adaptações impostas pela observância das suas competências, aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais e do Ministério Público e respectivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes. Por outro lado, não se aplica às entidades públicas empresariais nem aos gabinetes de apoio dos titulares dos órgãos acima referidos, nem aos gabinetes de apoio dos membros do Governo. Assim, a presente lei aplica -se ao desempenho: a) dos serviços; b) dos dirigentes; c) dos trabalhadores da Administração Pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público. Outras novidades que se destacam deste sistema em relação ao anterior são: as pontuações obtidas na classificação não são sujeitas a arredondamentos; os intervenientes do processo passam a ser para além do avaliado, o avaliador e o dirigente máximo do serviço, fazem parte também o Conselho Coordenador da avaliação e a Comissão Paritária (fruto da pressão das organizações representantes dos trabalhadores, que poderá contribuir para a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços), sendo que a mesma Lei descreve as funções de cada um deles. Por conseguinte, as fases do processo de avaliação contemplam a validação de avaliações e reconhecimento de desempenhos excelentes bem como a apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária; relativamente às impugnações a Lei prevê a impugnação jurisdicional nos termos gerais e altera a percentagem das cotas atribuídas (n.º 12 do art. 36º, n.º 1 do art.º 55, art.º 61, art. 73º respectivamente, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). A nova Lei prevê ainda no n.º 1 do

artigo 82º, que as categorias profissionais em que não se aplica o SIgADAP, que estas têm até ao final do ano de 2008 para dispor de um “*sistema de avaliação de desempenho específico que ainda não tenha sido adaptado ao abrigo do n.º 3 do artigo 2º ou do artigo 21º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março*” efectuando-se “*de acordo com o respectivo sistema específico, até à sua adaptação nos termos do artigo 3º e do n.º 2 do artigo 86º*” da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.

As principais alterações introduzidas pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro à Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, encontram-se resumidas no Quadro 6.

Quadro 6: Quadro Resumo Comparativo do Regime anterior com o Regime em vigor

	REGIME ANTERIOR	NOVO REGIME
	(Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio e Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio)	(Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro)
Âmbito de aplicação	Aplica-se a todos os organismos da administração directa do Estado e dos Institutos Públicos, a todos os seus funcionários e agentes e dirigentes de nível intermédio (artigo 2.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março).	Não se aplica às EPE's, no entanto aplica-se aos trabalhadores com a qualidade de funcionário ou agente das entidades públicas empresariais (n.º 3 do artigo 2.º e artigo 83.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Subsistemas do SIADAP	Não existem Subsistema. Há um único sistema de SIADAP.	O SIADAP integra 3 Subsistemas (artigo 9.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): a) SIADAP 1 – Subsistema de Avaliação do desempenho dos Serviços da Administração Pública; b) SIADAP 2 – Subsistema de Avaliação do desempenho dos Dirigentes da Administração Pública; c) SIADAP 3 – Subsistema de Avaliação do desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública.
Intervenientes do processo de avaliação	O avaliador, o avaliado, o conselho coordenador de avaliação, o dirigente máximo do serviço (artigo 11.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	O avaliador, o avaliado, o conselho coordenador da avaliação, a comissão paritária, o dirigente máximo do serviço (artigo 55.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Avaliador	É o superior hierárquico imediato do avaliado ou o funcionário com responsabilidade de coordenação sobre aquele (artigo 12.º do Decreto regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio) em qualquer dos casos desde que tenha pelo menos 6 meses de contacto funcional com o avaliado.	É o superior hierárquico imediato do avaliado que tenha pelo menos 6 meses de contacto funcional com o avaliado ou, na ausência ou impedimento, do superior hierárquico de nível seguinte (artigo 56.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Ausência de contacto funcional entre o avaliado e o avaliador	É avaliador o superior hierárquico de nível seguinte ou na ausência deste, o conselho coordenador da avaliação (n.º 3 do artigo 12.º do decreto regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	Por decisão do CCA e desde que o trabalho tenha sido prestado em situação funcional que o admita, o avaliador poderá proceder à avaliação do desempenho (n.º 3 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Comissão Paritária	Não prevista.	Tem competência consultiva para apreciar as propostas de avaliação dadas a conhecer a trabalhadores avaliados, antes da homologação. Integra 4 vogais – 2 representantes da Administração e 2 representantes dos trabalhadores, a eleger em Dezembro (artigos n.º 59.º e 70 da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Tipo de ficha de avaliação	As fichas de avaliação são distintas para os vários grupos profissionais (artigo 10.º do Decreto regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio e Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio).	Existe uma ficha de avaliação para os dirigentes intermédios e uma outra que é igual para todos os grupos profissionais. No entanto, existem diferentes listas de competências para serem escolhidas consoante o grupo profissional em Causa (portaria n. 1633/2007, de 31 de Dezembro).

Componentes da avaliação	Objectivos, competências comportamentais, atitude pessoal (artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	Resultados e competências (artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Objectivos	Devem ser definidos no mínimo 3 objectivos e no máximo 5, dos quais pelo menos um é de responsabilidade partilhada. Os objectivos devem ser sujeitos a ponderação (artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	O parâmetro <i>resultados</i> decorre da verificação do grau de cumprimento dos objectivos previamente definidos. Devem ser fixados pelo menos 3 objectivos e indicados indicadores de medida do desempenho (artigos 46.º e 67.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro)
Avaliação dos objectivos	Cada objectivo é aferido em 3 níveis (artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio): a) nível 5, superou claramente o objectivo; b) nível 3, cumpriu o objectivo; c) nível 1, não cumpriu o objectivo.	A avaliação dos resultados é expressa em três níveis (artigo 47.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): - objectivo superado, pontuação de 5; - objectivo atingido, pontuação de 3; - objectivo não atingido, pontuação de 1.
Competências	Definidas em função dos grupos profissionais. Devem ser escolhidas no mínimo 4 e no máximo 6. Devem ser ponderadas, não podendo a ponderação de cada uma ser inferior a 10% (artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio)	Devem ser fixadas, para cada trabalhador, pelo menos 5 competências, a escolher de entre as constantes das listas publicadas em Portaria, por grupo profissional (artigos 48.º e 68.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Avaliação das competências	A avaliação é expressa numa escala de 1 a 5: nível 1, Insuficiente; nível 2, Necessita de desenvolvimento; nível 3, Bom; nível 4, Muito Bom; nível 5, Excelente.	A avaliação é expressa em 3 níveis (artigo 49.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): - competência demonstrada a um nível elevado, pontuação de 5; - competência demonstrada, pontuação de 3; - competência não demonstrada ou inexistente, pontuação de 1.
Monitorização	Não prevista.	No decorrer do período de avaliação, avaliador e avaliado devem efectuar análise dos desempenhos, de preferência em reunião, devendo ser preenchida ficha própria para o efeito. Sendo necessário, podem ser nesta altura reformulados os objectivos e resultados a atingir (artigo 74.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Fases do procedimento	a) Definição de objectivos e resultados a atingir; b) Auto-a avaliação; c) Avaliação prévia, d) Harmonização das avaliações do desempenho, e) Entrevista com o avaliado, f) Homologação, g) Reclamação para o dirigente máximo do serviço, h) Recurso hierárquico (artigo 13.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março).	a) Planeamento do processo de avaliação e definição de objectivos e resultados a atingir; b) auto-avaliação e avaliação; c) Harmonização das propostas de avaliação; d) Reunião entre o avaliador e avaliado para a avaliação de desempenho, contratualização dos objectivos e competências; e) Validação de avaliações e reconhecimento de Desempenhos excelentes; f) Apreciação pela comissão paritária; g) Homologação; h) Reclamação e outras impugnações; i) Monitorização e revisão dos objectivos (artigo 61.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Auto-avaliação	Preenchimento de ficha própria pelo avaliado, a apresentar ao avaliador no momento da entrevista (artigo 23.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	Preenchimento de ficha própria pelo avaliado, a analisar pelo avaliador, se possível conjuntamente com o avaliado, com carácter preparatório à atribuição da avaliação, não sendo no entanto, vinculativa para o avaliador (artigo 63.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

A aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho no CHC

Entrevista	Realizada em Fevereiro, entre o avaliador e cada um dos avaliados, com o objectivo de: analisar a auto-avaliação do avaliado; dar conhecimento da avaliação feita pelo avaliador; estabelecer objectivos a prosseguir nesse ano (artigo 26.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	Realizada em Fevereiro, após a harmonização, entre o avaliador e cada um dos avaliados, com o objectivo de dar conhecimento da avaliação e de contratuá-los os parâmetros de avaliação para o ano em curso (artigo 65.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Suprimento da avaliação	Mediante ponderação do currículo profissional relativamente ao período que não foi objecto de avaliação (artigo 18.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio). Deve atender-se, para tal, aos critérios enunciados no artigo 19.º do mesmo diploma legal.	Mediante ponderação do currículo profissional, devendo atender-se aos elementos enunciados no artigo 43.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.
Avaliação final	De 1 (Insuficiente) a 5 (Excelente). A classificação final é determinada pela média ponderada da avaliação das 3 componentes. As ponderações das diferentes componentes da avaliação são diferentes consoante o grupo profissional em causa (artigos 6.º e 7.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	O parâmetro <i>resultados</i> tem uma ponderação mínima de 60% na classificação final e o parâmetro <i>competências</i> uma ponderação máxima de 40%. A escala de avaliação final é a seguinte (artigo 50.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): <ul style="list-style-type: none"> - desempenho relevante, correspondendo a uma avaliação final de 4 a 5; - desempenho adequado, correspondendo a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999; - desempenho inadequado, correspondendo a uma avaliação final de 1 a 1,999.
Classificação de «Muito Bom»	Implica fundamentação que evidencie os factores que contribuíram para o resultado final (n.º 5 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	A proposta de avaliação de <i>Desempenho Relevante</i> deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respectivos fundamentos e analise o impacto do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço (n.º 2 do artigo 51.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Classificação de «Excelente»	Deve ainda identificar os contributos relevantes para o serviço, tendo em vista a sua inclusão na base de dados sobre boas práticas (n.º 5 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	A atribuição de <i>Desempenho Relevante</i> é apreciada pelo CCA, para efeitos de eventual reconhecimento de mérito significando <i>Desempenho Excelente</i> , por iniciativa do avaliado ou do avaliador. É fixada a percentagem máxima de 25% para as avaliações de <i>Desempenho Relevante</i> e, de entre estas, de 5% para o reconhecimento de <i>Desempenho Excelente</i> (artigos 51.º e 75.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).
Reconhecimento do mérito e excelência	Fixação da percentagem máxima de 20 % para a classificação de <i>Muito Bom</i> e de 5% para a classificação de <i>Excelente</i> (artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	
Efeitos do reconhecimento de excelência	Sendo classificado com <i>Excelente</i> , é atribuído ao avaliado: <ul style="list-style-type: none"> a) redução de um ano no tempo de serviço para efeitos de promoção nas carreiras verticais ou progressão nas carreiras horizontais; b) promoção na respectiva carreira independentemente de concurso, caso esteja a decorrer o último ano do período de tempo necessário à promoção (artigo 15.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março). 	O reconhecimento de <i>Desempenho Excelente</i> em 3 anos consecutivos, confere ao trabalhador o direito a 5 dias de férias no ano seguinte ou, por opção sua, à correspondente remuneração, e ainda, alternativamente, o direito a: período sabático com duração máxima de 3 meses; estágio em organismo da Administração Pública estrangeira; estágio em outro serviço público (ONG ou entidade empresarial);

Efeitos do reconhecimento de excelência (cont.)		<p>frequência de formação.</p> <p>O reconhecimento de <i>Desempenho Relevante</i> em 3 anos consecutivos, confere ao trabalhador o direito a 3 dias de férias no ano seguinte ou, por sua opção, à correspondente remuneração (artigo 52.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro)</p>
Efeitos da classificação de <i>Inadequado</i>	Não previstos expressamente.	<p>A atribuição da classificação de <i>Desempenho Inadequado</i> deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respectivos fundamentos, por parâmetro, para possibilitar a decisão de: identificar necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional do trabalhador; melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador (artigo 53.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).</p>
Critérios de desempate	Não previstos expressamente. No entanto, no caso do Centro hospitalar de Coimbra, E.P.E., foram fixados por deliberação do CCA e divulgados em Boletim Informativo.	<p>Atende-se (artigo 84.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) à classificação no parâmetro resultados; 2) última avaliação de desempenho anterior; 3) tempo de serviço relevante na carreira e no exercício de funções públicas.
Reclamação	Após tomar conhecimento da homologação da sua avaliação, o avaliado pode reclamar por escrito, no prazo de 5 dias úteis, para o dirigente máximo do serviço (artigo 14.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março).	<p>Após tomar conhecimento da homologação da sua avaliação, o avaliado pode reclamar por escrito, no prazo de 5 dias úteis, para o dirigente máximo de serviço (artigo 72.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).</p>
Recurso	Na decisão final sobre a reclamação cabe ao recurso hierárquico para o membro do Governo competente, a interpor no prazo de 5 dias úteis contando do seu conhecimento (artigo 14.º da Lei n.º 10/2007, de 22 de Março e artigo 29.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio).	<p>Da decisão final sobre a reclamação cabe recurso hierárquico ou tutelar para o membro do Governo competente, ou impugnação jurisdicional nos termos gerais (artigo 73.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 d Dezembro).</p>

Fonte: Adaptado dos Diplomas Legais: Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, Decreto Regulamentar n.º19-A/2004, de 14 de Maio, Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio, Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro e Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro.

Portanto, o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública permite ao superior hierárquico avaliar o desempenho e o comportamento dos colaboradores, tendo por base factores concretos de avaliação contando com um sistema de medição capaz de minimizar a subjectividade; faculta ao superior hierárquico a proposição de planos de acção para melhorar os padrões de desempenho dos funcionários e permite aos funcionários conhecer as regras do “jogo”, ou seja, os aspectos de comportamento e de desempenho que a organização avalia e valoriza.

A Lei n.º 66-B/ 2007, de 28 de Dezembro, prevê que a avaliação do desempenho seja feita com base em parâmetros de resultados e de competências fixados pela Portaria n.º 1633/ 2007, de 31 de Dezembro.

7.4 Avaliação de Desempenho numa Perspectiva Comparada

A modernização administrativa constitui, actualmente uma preocupação central em todos os países desenvolvidos. O contexto actual no qual se inscreve essa necessidade, encontra-se fortemente caracterizado pela globalização ou competição global (Livro Branco, 1995).

Comparar modelos de avaliação do desempenho não se revela uma tarefa fácil. Num trabalho realizado no âmbito do Instituto Europeu de Administração da Pública, foi possível concluir que a notação constitui um problema sério na generalidade dos países da União Europeia. Em praticamente nenhum deles existe avaliação do desempenho dos dirigentes, excepto quando esta se faz em função dos objectivos e resulta da apreciação das estruturas administrativas. Por outro lado, também na generalidade dos países europeus, cerca de 90% a 95%, são classificados bons e muito bons. E o panorama é sensivelmente igual nos restantes países da OCDE. Várias observações são particularmente incisivas:

- Não existe relação entre o desempenho e a tarefa;
- Os critérios não são percebidos quer pelos dirigentes, quer pelos trabalhadores;
- O resultado do desempenho está mais relacionado com o nível da carreira do que com a tarefa;

- Não existe articulação entre o desempenho individual e o da organização;
- A avaliação do desempenho não está ligada a incentivos;
- Não é usada com informação para a formação e desenvolvimento organizacional;
- Em regra, 95% dos empregados são notados como bons ou excelentes.

Na verdade, torna-se difícil um uso correcto da avaliação de desempenho na Administração Pública. Geert Bouckaert (1998), um especialista de sistemas de Avaliação de Desempenho e ciclos de gestão financeira no sector público, refere que a noção de performance é um elemento chave das estratégias de modernização do sector público e da respectiva avaliação no âmbito da OCDE. Para este autor, os sistemas de avaliação deviam ser aplicados a todos os níveis – Macro (país), Meso (plano das políticas) e Micro (organização), e deviam ser compatíveis, uma vez que se relacionam entre si e são construídos a partir uns dos outros através de mecanismos de interpenetração, consolidação ou comparação. Esta compatibilidade é crucial num contexto de avaliação. Para que os sistemas de avaliação do desempenho, num contexto de avaliação global, sejam compatíveis, eles devem ser tecnicamente válidos e seguros e possuir todas as características técnicas próprias dos sistemas de medição da avaliação, devem igualmente ser funcionais, em que a avaliação deve ter em vista os objectivos das organizações, das políticas e dos sistemas, e, a avaliação deve ser legítima, ou seja, deve ser levada a cabo e apoiada por aqueles a quem se aplica – funcionários, clientes, gerações vindouras.

A medição e a gestão da performance no sector público são uma necessidade e uma ideia perfeitamente útil e realizável num contexto de governação moderna. Esta necessidade está essencialmente ligada a pressões de ordem económica e a lacunas sociais em confiança e legitimidade (*idem*).

7.5 A Problemática da Avaliação

O desempenho dos funcionários tem de ser pautada por altos níveis de qualidade mas, sem um sistema de avaliação objectivo, permanente e exercido dentro dos indispensáveis parâmetros de competências e rigor, a estratégia de inovação tecnológica e organização, de que nós dependemos hoje e no futuro, não atingirá os níveis que tão urgentemente precisa de alcançar para se integrar plenamente nos padrões europeus e para ser competitivo.

A prática da avaliação, em sentido genérico, é um processo inerente à natureza humana, bem como também é a base para a tomada de decisão. Desde os primórdios da Gestão dos Recursos Humanos que as organizações procuram atrair e seleccionar trabalhadores/ colaboradores que partilhem de seus valores e crenças, utilizando sistemas de reconhecimento para estimular e tentar garantir os desempenhos considerados adequados e desejáveis às suas realidades. Porém, *“no quotidiano da actividade administrativa, a falta de fiabilidade demonstrada pelos resultados obtidos tem sido o espelho de uma problemática que afecta a avaliação de desempenho na Administração Pública”*. A própria noção de *Avaliação de Desempenho* gera desde logo “anticorpos” na análise que os indivíduos fazem do processo. O conceito de “avaliação” encontra-se associado a algo negativo, punitivo, com a possibilidade de reprovação, *“gerando-se por outro lado um conflito enquanto o funcionário associa o processo de avaliação à progressão na carreira e, por conseguinte, à influência que o resultado alcançado possa vir a ter numa apreciação concorrencial”*. Deste modo, a avaliação de desempenho constitui, aos olhos do funcionário, uma dupla ameaça (Ferreira Vaz, 2005)¹⁴.

Madureira (2002) refere que nas últimas décadas muitas das publicações científicas realizadas na área da gestão dos recursos humanos dedicaram-se a estudar a problemática da avaliação de desempenho. No entanto, a prática organizacional continua a debater-se em permanência com a subjectividade das avaliações, permanecendo a procurar desenvolver técnicas e instrumentos que correctamente utilizados, possam minimizar e reduzindo ao mínimo as

¹⁴ www.uc.pt

inadequadas interpretações do desempenho e consequentemente dos resultados organizacionais.

O conceito “desempenho” é referido muitas das vezes de uma forma isolada e dissociado da expressão “avaliação de desempenho”. Todavia, na perspectiva de Madureira e Rodrigues (2007: 2) trata-se *“de uma redundância, uma vez que o próprio termo suscita já a obrigatoriedade de um julgamento e como tal de uma avaliação”*. Estes autores acrescentam ainda que se aprovarmos como rigorosa a definição dada por Latham e Wexley e também utilizada por Caetano (1990) *“a avaliação do desempenho profissional, enquanto sistema formal e sistémico de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”*. Todavia, este autor acrescenta ainda que apesar de o objectivo principal do estudo ser a componente humana da realidade organizacional, a avaliação de desempenho pode ter uma dupla interferência ao nível da produtividade do trabalho.

É a partir dos anos 70/80 que a avaliação de desempenho passa a ser *“equacionada como um dos mais importantes indicadores nos convencionais tableaux de bord de resultados organizacionais”*. Deste modo, houve uma tentativa de se obter uma formalização dos sistemas de avaliação de desempenho através da existência de julgamentos formais e informais do desempenho, sendo que a definição formal de critérios tender a minorar os erros e a tornar a avaliação mais rigorosa e fidedigna (*idem*: 3).

É em resposta a esta problemática que surge o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho, que como refere Ferreira Vaz (2005) *“o autêntico “porta-estandarte” de uma reforma generalizada da Administração Pública”*.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

8. IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SIADAP) *VERSUS* SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SIgADAP): *UM PROCESSO PROBLEMÁTICO?*

Concretizando então o enquadramento conceptual definido pela teoria elaborada pelos pensadores, temos desde já, através da instituição e implementação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho, um dos principais sinais de que evidenciam a receptividade dos reformadores da máquina administrativa do Estado às ideias de Peter Drucker. O projecto SIADAP, suscitou desde logo, algumas dúvidas, afigurando-se como um sistema que pretendia combinar um sentido inovador com a restabelecimento de antigas intenções, ou seja, importava alcançar uma implementação equilibrada, que defendesse e fortalecesse tanto os deveres e direitos do trabalhadores como os princípios orientadores da actividade administrativa através das soluções introduzidas, que possibilitassem o seu acompanhamento e controlo. Após a análise de índices estimados à partida e demasiado optimistas, bem como decorridas as diferentes fases processuais num caminho não isento de obstáculos, estava-se perante condições de apontar algumas dificuldades experimentadas pelos serviços e organismos públicos que têm exercido esforços na aplicação do projecto. De notar que a resistência à mudança foi sempre evidente, uma vez que o prazo para a fixação dos objectivos tem sido regularmente prevista a sua conclusão até ao final do mês de Maio do ano seguinte ao ano respeitante da avaliação de desempenho, foi largamente ultrapassado pelos organismos envolvidos. Também o facto do SIADAP não ter sido aplicado a muitos serviços públicos, com trabalhadores sem avaliação de desempenho desde o ano de 2004, implicou uma iniciativa legislativa concretizada através da Lei n.º 15/2006, de 26 de Abril, que veio permitir a adaptação do sistema àqueles trabalhadores, mantendo as percentagens máximas para as classificações elevadas. A identificação de objectivos foi um processo igualmente estranho, uma vez que com os diversos serviços e colaboradores a tentar positivar e medir os procedimentos que embora estivessem perfeitamente estabelecidos, não eram até ao momento

mensuráveis em termos de quantidade, daí que a primeira experiência neste campo, não totalmente conseguida, se reflectisse apenas nos índices contabilísticos dos processos, tais como entradas de requerimentos, prazos de despacho, entre outras, não dando importância a critérios de qualidade no cumprimento desses objectivos. Também, o problema do desconhecimento do processo avaliativo e as suas componentes valorativas por parte dos colaboradores, reflectiu aquando da negociação dos objectivos a atingir, alguma incompreensão face à dicotomia objectivos partilhados/ objectivos individuais, surgindo assim alguma relutância em assumir a responsabilidade partilhada com os demais colegas de serviço. Outro resultado desta problemática inicial refere-se à contabilização dos processos desenvolvidos por cada trabalhador, que foi ultrapassado com a implementação do sistema de gestão de qualidade, tendo em vista a certificação pelas entidades competentes, nos termos das normas internacionalmente em vigor (Ferreira Vaz, 2007).

Em Janeiro de 2005, o Ministério das Finanças quantificou, pela primeira vez, o número de trabalhadores que cumprem os requisitos para o novo sistema de avaliação e concluiu que 60% dos 100 mil funcionários públicos das carreiras do regime geral da Administração Central, abrangidos pelo SIADAP, chegaram ao final de Dezembro com os objectivos definidos, permitindo que sejam avaliados no início do ano de 2005, segundo as novas regras. Os sindicatos alertaram que apenas 5 a 7% dos trabalhadores se encontram em condições de ser avaliados. É de referir que nesta primeira fase, ficaram de fora as Administrações Regional e Local e as carreiras especiais, como médicos, enfermeiros, juizes, professores, militares, entre outros.

Martins (2005) refere que em Março de 2005, é enunciado o impasse em que depara a definição dos objectivos na Administração Pública para o ano de 2005, pondo assim em causa a avaliação do desempenho dos funcionários do sector público. Isto acontece talvez porque os dirigentes dos serviços apresentaram dificuldades, tais como em interpretar e cumprir a lei, em estabelecer as metas que cada um dos funcionários teria que atingir durante o ano de 2005, sendo apontada a ausência de orientações estratégicas governamentais como uma das causas. Além disso, o facto do actual Governo ter enunciado pretender introduzir alterações no sistema, relativamente quanto

ao aperfeiçoamento e alargamento da legislação referente à avaliação do desempenho a toda a Administração Pública. Sendo os objectivos definidos em cascata, ou seja, a definição dos objectivos deverá ser um processo coerente com a missão da unidade orgânica e com os objectivos do plano de actividades dos serviços e organismos, em muitos casos estes não foram definidos, aguardando orientações das respectivas tutelas. Por outro lado, a publicação das leis orgânicas de alguns Ministérios, com a mudança de Governos, veio introduzir dificuldades adicionais no processo de avaliação e aumentar as dúvidas dos avaliados e avaliadores.

Os cerca de 40 mil funcionários públicos que não tiveram objectivos definidos no ano de 2004, encontram-se em meados de Março de 2005, numa situação delicada no que respeita às progressões nas carreiras e acesso aos concursos internos. Neste contexto, em meados de Maio, um dos sindicatos da Função Pública, o STE (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado) propõe, com alguma insistência, ao Governo, a alteração do SIADAP por considerar que este não garante uma avaliação eficaz dos trabalhadores. Para este órgão sindical, o SIADAP tem-se revelado insatisfatório porque não garante que todos os trabalhadores sejam avaliados nem a sua aplicação se estenda aos contratados por tempo indeterminado, aos corpos especiais e às carreiras de regime especial. De acordo com Martins (2005) o Ministério das Finanças no ano de 2005 anunciava estar a preparar alterações ao sistema de avaliação de desempenho, que prevê entrar em vigor em 2007. Uma das alterações que o Ministério das Finanças preparou estava relacionado com as quotas de mérito, isto é, o sistema de quotas na avaliação dos funcionários públicos passará a depender da qualidade dos serviços. Assim sendo, o Governo admitiu alargar os limites das quotas de mérito, que actualmente são de 20% para as avaliações de “Muito Bom” e 5% para as avaliações classificadas como “Excelente”, nos serviços que se mostrem mais eficientes no âmbito da avaliação a que passarão a estar sujeitos. Desta forma, a nota de desempenho dos funcionários dependerá também da avaliação dos serviços onde se integram. Em termos práticos, os funcionários dos serviços mais eficientes poderão ter quotas diferenciadas e superiores aos limites que estão previstos na lei.

O Conselho de Ministros em 8 de Junho de 2005 aprovou a revisão do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho e a respectiva aplicação a partir de Janeiro de 2007. O sistema transitório de avaliação aprovado pelo Executivo vem pronunciar que os funcionários públicos que no ano de 2004 não foram sujeitos a avaliação de acordo com o SIADAP irão receber a mesma classificação que venha a ser atribuída ao desempenho de 2005 e, relativamente aos que foram avaliados podem optar por ficar com a nota atribuída em 2005. Em 2005, a avaliação passa a ser feita nos termos do SIADAP, estando prevista para os serviços e organismos que não tenham procedido às necessárias adaptações, a aplicação excepcional do regime antigo com a fixação da quota de 25% para as classificações mais elevadas. Em 2006, a avaliação passa a ser realizada nos termos da Lei em vigor ou dos sistemas específicos da avaliação, que tenham, entretanto sido adaptados. Já em 2007, entrará em vigor o novo SIADAP, revisto (Miranda, 2005).

As estruturas sindicais defendem que o sistema não deverá ser aplicado retroactivamente aos funcionários que não foram avaliados em 2004, ao contrariamente do que o Governo propõe. A retroactividade da lei é um dos argumentos apresentados e utilizados por estas estruturas para suscitar a inconstitucionalidade do regime. Até a este momento, apenas a necessidade de rever o sistema é comum ao Governo e aos representantes dos trabalhadores. A existência de quotas de mérito no processo de avaliação dos funcionários públicos continua a ser o principal ponto que afasta os órgãos sindicais do Governo no processo de negociação do SIADAP.

A Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 109/2005, publicada no Diário da República em 30 de Junho de 2005, veio determinar a criação de uma comissão para estudar a revisão do sistema de carreiras e remunerações da função pública (Martins, 2005). As novas regras entraram em vigor no início de 2007, a par com o novo SIADAP, que até a esta data estava a ser alvo de alguns ajustamentos. Actualmente existem na função pública aproximadamente 1050 carreiras, um número demasiado excessivo, que acaba por dificultar a mobilidade dos trabalhadores e a gestão corrente dos serviços aos mais diversos níveis, nomeadamente nos concursos de progressão. O novo regime implica uma diminuição do número de carreiras e, além disso uma correlação directa entre a evolução profissional e remuneratória dos funcionários e os

resultados da avaliação do seu desempenho, o que determina que o novo estatuto entre em vigor ao mesmo tempo que o SIADAP já revisto.

Em Novembro de 2005, o Ministério das Finanças e da Administração Pública, anunciou que o Governo pretendia premiar os melhores funcionários públicos, no âmbito do SIADAP, referindo que *“não é justo que todos os funcionários tenham o mesmo aumento”* e que *“os melhores merecem ser recompensados”*.

No final do ano de 2005, o STE (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado) admitiu recorrer aos tribunais caso o sistema de avaliação da Administração Pública continue a ser aplicado de acordo com a capacidade dos serviços, gerando deste modo situações de desigualdade entre os funcionários públicos. Efectivamente, alguns dos serviços da Administração Pública conseguiram fazer a avaliação dos seus trabalhadores, enquanto que os outros não o fizeram, o que implica um tratamento desigual, pois alguns dos trabalhadores avaliados tinham sido promovidos. O sindicato lembra que a lei e a Constituição da República não permitem este tipo de tratamento desigual e, que a avaliação para ser correcta tem que permitir, em primeiro lugar, a avaliação dos serviços e depois a dos trabalhadores, incluindo os dirigentes. Em 29 de Dezembro de 2005 foi publicada a Resolução de Conselho de Ministros n.º 199/2005, que aprova um conjunto de procedimentos que visam garantir que, relativamente ao ano de 2006 fossem fixados em tempo útil os objectivos necessários ao bom funcionamento do SIADAP. Esta RCM veio determinar que os órgãos máximos dos serviços e organismos da Administração Directa do Estado e dos Institutos Públicos, devem propor ao membro do Governo de que dependem ou que os tutela três a cinco objectivos prioritários a alcançar pelos organismos no ano de 2006. O diploma estabelece ainda que, os objectivos devem estar em consonância com as orientações estratégicas para a respectiva área, com a missão do organismo, com o previsto na carta de missão do respectivo dirigente máximo e com os projectos de planos de actividades e de orçamento, devendo sempre que possível integrar metas quantificáveis. Por último, o diploma fixa os prazos para que cada organismo proceda à elaboração do relatório anual de avaliação de desempenho e para as Secretarias-Gerais elaborarem o relatório síntese do respectivo Ministério, tendo em vista garantir a monitorização e controlo

atempados da aplicação do SIADAP. Reuniões realizadas entre sindicatos do sector e o Secretário de Estado da Administração Pública em Dezembro de 2005, não resultaram em acordo relativamente à proposta de alteração ao sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública (Salazar, 2005). Entre as questões polémicas para os sindicatos e que se mantêm com a proposta de revisão feita pelo Governo, encontram-se a introdução de quotas de mérito nas classificações, as metodologias a provável falta de isenção nas avaliações e, a retroactividade da avaliação dos funcionários. De qualquer modo, consideraram que as alterações propostas não resolvem os problemas de fundo, e por isso, não garantem as condições necessárias para o acordo.

Em 23 de Fevereiro de 2006 foi debatida na Assembleia da República a Proposta de Lei 137/2005 do Governo relativa ao SIADAP (aprovada apenas pelo Partido Socialista). A proposta de lei veio reiterar que:

- Ao serviço prestado em 2004 pelos trabalhadores abrangidos pelo SIADAP que não tenha sido efectivamente avaliado, corresponde a classificação atribuída relativamente ao desempenho do ano de 2005;
- A avaliação do desempenho relativamente ao ano de 2005 faz-se de acordo com:
 - O SIADAP ou com os sistemas de avaliação de desempenho específicos aprovados;
 - Os regimes de avaliação específicos ainda não adaptados – art. 2º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março: trabalhadores da Administração Local e da Administração Regional e Autónoma; art. 21º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março: trabalhadores das carreiras de regime especial e corpos especiais;
- O sistema de classificação revogado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, em relação às carreiras de regime especial e corpos especiais que não tenham um sistema de avaliação específico e que não esteja a proceder à aplicação directa do SIADAP.

O Governo afirmou que na exposição de motivos da proposta de lei que o sistema só foi aplicado em cerca de 30% das situações em 2004 e cerca de 60% em 2005. Como se pode ler na proposta, o Governo *“está ciente que existem milhares de funcionários com classificação por dar relativamente ao desempenho do ano de 2004 e que há muitos serviços em que alguns funcionários foram avaliados e outros não”*. Apesar disso, e sob críticas da oposição e dos sindicatos, decidiu alargar as regras do diploma aos restantes trabalhadores da Função Pública e já foi anunciado que irá rever o sistema, admitindo dificuldades de aplicação. O que, ainda segundo o Governo, não é de estranhar, pois não é *“expectável que os processos desta complexidade e aplicáveis a grandes organizações, como a Administração Pública, tenham níveis imediatos de apreciação global”*.

O Governo quer estimular os funcionários públicos que tenham uma boa classificação na avaliação do seu desempenho. O prémio será colocar a pessoa com boa classificação em situação prioritária em caso de promoção, de acordo como explicou o Secretário de Estado da Administração Pública. João Figueiredo afirma que *“tem de haver uma diferenciação de desempenhos, caso contrário não há estímulo para melhorar o desempenho por parte dos funcionários”*. O prémio previsto para quem obtenha melhor classificação *“será dar prioridade a essa pessoa no caso de surgir uma possibilidade de promoção”*. O documento mantém o sistema de quotas, para as classificações máximas, na avaliação dos funcionários públicos. A justificação do Secretário de Estado para a imposição de uma quota às melhores qualificações é a de que *“durante 20 anos houve um sistema em que 99,3% dos funcionários públicos eram considerados muito bons, ora isto é desprestigiante para o funcionário e para o serviço”*. João Figueiredo fez um balanço da aplicação do actual sistema de avaliação do desempenho dos funcionários públicos. O governante anuncia que foram cinco os Ministérios que conseguiram que no ano de 2005 se avaliassem mais de 80% dos seus funcionários a quem se aplica directamente o SIADAP (Moutinho Oliveira, 2006). Entre os Ministérios mais antecipados estão: o Ministério das Finanças e da Administração Pública, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, o Ministério das Obras Públicas, o Ministério da Defesa (civis), a Presidência do Conselho de Ministros.

O Governo anunciou ainda na proposta de Lei que os dirigentes da Administração Pública que não avaliarem os funcionários (a não aplicação dos critérios de avaliação do desempenho) durante o ano de 2006 e nos próximos, “*é considerada como a não realização dos objectivos a atingir no decurso do exercício de funções de dirigentes*”, arriscando portanto, a exoneração do cargo e o regresso ao lugar de origem. O Governo pretendeu forçar os dirigentes a avaliarem os funcionários. A avaliação de 2006 passou a ser objectivo a cumprir, ficando sujeito a penalização em caso de falha. Até haver um novo regime de avaliação, em 2007, os trabalhadores do sector público passaram a ser avaliados de acordo com as regras da Proposta de Lei 137/2005 (regime transitório) que pretende solucionar as lacunas do anterior regime criado em 2004. Foi ainda anunciado que os funcionários públicos das carreiras especiais e corpos especiais, tais como médicos, enfermeiros, juízes e professores, vão passar a ser avaliados e classificados de acordo com o âmbito da revisão do SIADAP, ou seja, o SIADAP vai ser alargado a mais funcionários públicos que numa primeira fase da sua implementação não estavam abrangidos. Deste modo, de fora ficam apenas os órgãos de soberania, por não integrarem a Administração Pública e o pessoal ao serviço dos gabinetes ministeriais, por serem “*agentes políticos*”. Quanto às autarquias locais, em 2006, o processo de avaliação passou a ser feito de acordo com o SIADAP, na sequência da aprovação em Conselho de Ministros do Decreto Regulamentar que adapta o SIADAP à Administração Local. Em 26 de Abril de 2006 foi publicada a Lei n.º 15/2006, que fixa os termos de aplicação do actual SIADAP, criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e que determina a sua revisão no decurso de 2006. Basicamente foi aprovado o conteúdo da Proposta de Lei 137/2005, não constando do preâmbulo que esta última apresentava.

No entanto, no âmbito do processo da reforma da Administração Pública Portuguesa¹⁵, o XV Governo Constitucional arremete em 2004 um novo sistema de avaliação, o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP). Esta nova abordagem preconiza uma grande mudança que assenta na introdução da lógica de gestão por objectivos, bem como a extensão da avaliação a dirigentes intermédios e aos próprios serviços

¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de Abril.

públicos. No entanto, a esfera da avaliação da organização acabou por não ser objecto de regulamentação, limitando assim a aplicação do sistema aos funcionários e dirigentes. Deve-se acrescentar também que o processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil e sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou em muitos casos, como já foi referido anteriormente, a uma atitude de resistência por parte de funcionários e dirigentes. Mas, o grande obstáculo com que a implementação do SIADAP se deparou foi o envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais, uma vez que se o paradigma da gestão por objectivos assenta por um lado na interligação dos objectivos definidos para cada nível de gestão do organismo, por outro, a verdade é que raramente os dirigentes do primeiro nível participaram de forma construtiva no processo de negociação e definição de objectivos (Madureira e Rodrigues, 2007).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, veio determinar, entre outras metamorfoses, a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi prorrogada para 2008. Em Julho de 2007, é apresentada a versão final do novo modelo através da Proposta de Lei n.º 307/2007, de 23 de Abril. Perante esta nova abordagem existiu logo de imediato uma concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública (*idem*).

O novo modelo passa agora a ser designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP). São estabelecidos neste novo modelo de avaliação três subsistemas de avaliação (artigo 9º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro): dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores.

O SIgADAP (de serviços, de dirigentes e de funcionários) introduziu o modelo de gestão de desempenho, que actuará como meio mais eficaz de garantir a salvaguarda dos legítimos direitos dos cidadãos, bem como, da satisfação das suas necessidades e expectativas. Paralelamente a este sistema decorrerá no âmbito do novo subsistema (SIgADAP 2) a avaliação dos dirigentes. Deste modo, após a aprovação do Estatuto do Pessoal Dirigente, só merece o estatuto de dirigente quem revele capacidade de liderança qualificada para uma rigorosa gestão por objectivos, articulada com uma

capacidade mobilizadora de equipas coesas. A qualidade de dirigente depende efectivamente do desempenho demonstrado e aferido pela avaliação institucionalizada.

Mais ainda, paralelamente, a primeira grande novidade, decorrerá a avaliação dos próprios serviços públicos da Administração Pública (através do SIgADAP 1), cujos ainda não tinham sido objecto de avaliação no anterior sistema, apesar de prevista. Esta avaliação permite ponderar os recursos humanos e os materiais utilizados para a produção dos resultados obtidos, tendo sempre em vista os objectivos previamente fixados. Permitirá também, compreender os desvios entre o previsto e o realizado, identificando as causas dessas variações e propondo as recomendações entendidas mais adequadas. Relativamente ao âmbito de aplicação, a Lei n.º 66-B/ 2007, de 28 de Dezembro não se aplica às Entidades Públicas Empresariais, mas os artigos 3º e 83º da referida Lei, referem que abrange os trabalhadores na qualidade de funcionário ou agente das entidades públicas empresariais.

Assim sendo, houve quem referisse que a ***“Avaliação Integrada do Desempenho*** representa para a Administração Pública o mesmo que a *Tomografia Axial Computorizada* representa para a medicina”. E de facto é, uma vez que permite validar os métodos de recrutamento e selecção; permite medir o contributo individual e da equipa para o atingir dos objectivos estratégicos do serviço; permite gerir os sistemas de progressão na carreira; permite identificar o potencial dos funcionários e dos dirigentes; permite diagnosticar as necessidades de formação; constitui um factor de motivação dos funcionários, envolvendo-os directamente nos objectivos dos serviços e finalmente, possibilita a recolha de informações relevantes para a reorganização dos serviços, para a redefinição das suas atribuições e para a sua racionalização.

Uma última nota positiva de registo prende-se com a justa consideração de que a ponderação relativa de cada uma das componentes que integram a avaliação de desempenho, depende da especificidade de cada serviço ou organismo, grupo profissional ou carreira e que a diferenciação de mérito e excelência é distribuída proporcionalmente por todas as carreiras.

Efectivamente, numa organização de grandes dimensões, com uma enorme diversidade de serviços e de organismos e conseqüente existência de

subculturas organizacionais, como é o caso da Administração Pública Portuguesa, existe a necessidade de criação de diferentes subsistemas de avaliação de desempenho para realidades específicas dentro de uma mesma organização.

De acordo com vários defensores da implementação deste Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho, a Administração Pública Portuguesa passará a estar efectivamente ao serviço do cidadão; portar-se-á como amiga da economia; e motivará todos quantos nela trabalham.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

PARTE II
INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

1. ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO CHC – CONCEPTUALIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

1.1 Estratégias Metodológicas

Esta parte do trabalho é dedicada à apresentação do percurso de investigação, enquadramento conceptual das variáveis em estudo, as suas dimensões, os objectivos, as hipóteses e o método utilizado. Neste último, apresentamos o grupo de estudo, os instrumentos e os procedimentos nos quais assentam as orientações do nosso estudo. Nos seguintes capítulos, serão analisados e discutidos os resultados.

Iremos descrever todos os passos efectuados para atingir os objectivos propostos, bem como o teste de hipótese formuladas relacionadas com a Avaliação de Desempenho na Administração Pública nos funcionários do CHC.

1.2 Enquadramento Teórico-Conceptual

Na primeira parte da dissertação, foi efectuado o enquadramento teórico, tendo sido abordados aspectos relacionados com o Sector Público Português e os Modelos Fundamentais que constituem o mesmo, onde se deu especial atenção à resenha histórica da Reforma da Administração Pública e aos diversos modelos de reforma. Desenvolveu-se uma abordagem sobre o enquadramento jurídico do Centro Hospitalar de Coimbra, bem como à gestão por objectivos que para alguns autores parece ser o modelo de eleição para a modernização administrativa bem como para a instituição de um sistema de avaliação de desempenho – o SIgADAP – o qual é característica de profissões da Administração Pública, exceptuando-se as carreiras de regime especial e corpos especiais (classes médica e de enfermagem, técnicos de diagnóstico e terapêutica, administradores hospitalares, pessoal dirigente, professores, entre outras), mas com o artigo 82º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro estes, passam a adoptar este modelo ou um outro sistema específico de avaliação adaptado até ao final do ano de 2008.

A Avaliação de Desempenho dos elementos de uma organização é uma condição essencial de melhoria do seu funcionamento e das suas actividades. Também na Administração Pública, o novo modelo da avaliação do desempenho dos funcionários – SIgADAP – apontado como um instrumento estratégico, veio originar a criação de dinâmicas de mudança que importa antecipar e avaliar. Deste modo, procuramos analisar este novo pilar de modernização da Administração Pública Portuguesa.

A Avaliação de Desempenho é considerada como um meio de garantir a salvaguarda dos legítimos direitos dos cidadãos, bem como da satisfação das suas necessidades e expectativas. Neste sentido, pode ser entendida como uma ajuda ou apoio no processo de tomada de decisões, estando-lhe, portanto, inerente o confronto entre os fins estabelecidos, os meios/recursos utilizados e os recursos obtidos, a identificação dos pontos críticos (fortes e fracos) e das mudanças/acções a empreender (medidas correctivas). Mais especificamente, a avaliação é uma actividade com potencial para desempenhar um certo número de funções importantes, de entre elas¹⁶: modificar e aperfeiçoar as políticas, programas ou projectos públicos; melhorar a resposta dos serviços públicos aos seus utilizadores (centrando-se nas necessidades e satisfação dos destinatários); fundamentar determinadas decisões; aperfeiçoar as decisões de distribuição de recursos; evidenciar a responsabilidade perante a comunidade; gerar conhecimento; reforçar a autoridade e os poderes de supervisão; gerar trabalho interessante e bem remunerado; desviar ou obstruir pressões externas no sentido da acção imediata; legitimar a Administração como actividade “moderna”.

A avaliação das pessoas/ funcionários encontra-se integrada no ciclo anual de gestão dos serviços e organismos públicos. Este novo sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores é constituído por três componentes: os objectivos (de responsabilidade individual e partilhada); as competências comportamentais e a atitude pessoal. Os objectivos são contratualizados entre o avaliador e o avaliado e são fixados em cascata, isto é, os serviços e organismos fixam os seus objectivos estratégicos anualmente, que por sua vez, são desdobrados em objectivos operacionais para cada uma das Unidades

¹⁶ POLLITT, CHRISTOPHER, “Papéis alternativos para a avaliação no processo de reforma da gestão pública”, *I Encontro INA*, 1998.

Orgânicas dos Serviços e Organismos, e a partir daí, são definidos os objectivos para cada um dos funcionários. Uma vez que se trata de um sistema integrado (SIgADAP) e que é composto por três subsistemas (SIgADAP 1, SIgADAP 2 e SIgADAP 3), a avaliação das pessoas nas organizações públicas é articulada com a avaliação dos Serviços e Organismos, através de mecanismos de auto-avaliação, de serviços de controlo e auditoria (Inspecções Gerais e Sectoriais, Tribunal de Contas, Direcção Geral do Orçamento) e de entidades externas.

Por outro lado, a temática da avaliação do desempenho, designadamente, a avaliação dos organismos e serviços públicos e dos seus funcionários, é de interesse inquestionável, muito actual, controversa, revestindo-se de alguma complexidade, o que suscita interesse. São muitas as questões possíveis de colocar nesta matéria, de entre elas: Avaliar os serviços públicos e os funcionários, porquê? Para quê? Com base em que sistema de avaliação? Qual o contexto em que surge? Avaliar em que momentos? Com que periodicidade? Qual o processo a seguir? Qual o método de avaliação? Qual o impacto na sociedade? Quais os reflexos dessa mesma avaliação?

1.3 Delimitação do Problema de Pesquisa

“O primeiro passo em um projecto de pesquisa é identificar um problema ou uma questão de pesquisa” (Collis e Hussey, 2005: 114).

Pretende-se com este estudo aferir (qual a posição dos funcionários do CHC face à aplicação do SIgADAP) **como os funcionários do Centro Hospitalar de Coimbra se posicionam relativamente à aplicação do SIADAP?**

Tratando-se de uma área recente, não existem muitos estudos que demonstrem os resultados práticos da aplicabilidade deste novo sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos e do que pode efectivamente trazer para a nova gestão dos hospitais e para os clientes/ utentes no seu conjunto global.

1.4 Definição dos Objectivos de Pesquisa

1.4.1 Objectivo geral

“O objectivo explica a direcção geral do estudo” (Collis e Hussey, 2005:123).

O objectivo geral deste estudo é analisar a posição dos funcionários do CHC face ao novo sistema de avaliação de desempenho.

1.4.2 Objectivos específicos

Como objectivos específicos serão definidos os seguintes:

- Avaliar os conhecimentos dos funcionários do Centro Hospitalar de Coimbra sobre o SIgADAP;
- Analisar as opiniões dos funcionários do Centro Hospitalar de Coimbra acerca da implementação do SIgADAP nas suas carreiras;
- Analisar a importância atribuída pelos funcionários relativamente à frequência de acções de formação;
- Analisar as necessidades formativas dos funcionários;
- Compreender os motivos que dificultam a implementação deste ramo de gestão;
- Apresentar sugestões com base nos resultados encontrados, no sentido de promover o SIgADAP como um modelo de avaliação de desempenho, melhorar as expectativas e atitudes dos funcionários em relação ao mesmo;

Para atingir os objectivos estipulados é necessário analisar, por um lado, o sistema de avaliação utilizado pela instituição em análise e, por outro, a forma como os funcionários vêem e utilizam este sistema.

1.5 Formulação das Hipóteses de Pesquisa

Tal como a questão de investigação, a hipótese inclui as variáveis em estudo, a população alvo e o tipo de investigação a realizar.

Perante estes conceitos, vamos enumerar as hipóteses por nós formuladas para o presente estudo:

H1: Os técnicos superiores apresentam uma menor motivação e expectativas em relação ao SIgADAP comparativamente aos restantes profissionais.

H2: Existe uma assimetria de informação no que concerne ao conhecimento sobre o SIgADAP em função das diferentes categorias profissionais.

H3: A importância da frequência das acções de formação encontra-se relacionada com a progressão na carreira.

H4: Quanto maior é a idade dos funcionários menor é o conhecimento em relação ao SIgADAP e consequentemente maior desagrado em relação ao mesmo.

H5: Existe uma predisposição diferente entre os grupos profissionais no que concerne ao interesse para a frequência de acções de formação.

H6: Existe uma consciencialização das pessoas para a importância da frequência de acções de formação.

H7: Os funcionários do CHC – Hospital Geral encontram-se mais bem informados em relação ao SIgADAP comparativamente aos funcionários do Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto.

1.6 Variáveis

Na sequência desta pesquisa e de forma a torná-la mais compreensiva, sentimos necessidade de enumerar as variáveis que nos possibilitarão seleccionar os dados a colher.

As variáveis neste estudo serão distribuídas da seguinte forma:

- **Variáveis Dependentes:**
 - ✓ Avaliação de Desempenho;

- ✓ Formação Profissional;
 - ✓ Posição dos funcionários sobre a aplicação do SIgADAP
 - ✓ Interesse de frequência de acções de formação;
 - ✓ Conhecimentos sobre o SIgADAP;
-
- **Variáveis Independentes:**
 - ✓ Idade;
 - ✓ Sexo;
 - ✓ Habilitações literárias;
 - ✓ Tempo de exercício profissional;
 - ✓ Serviço onde exerce funções;
 - ✓ Profissão;
 - ✓ Grupo profissional;

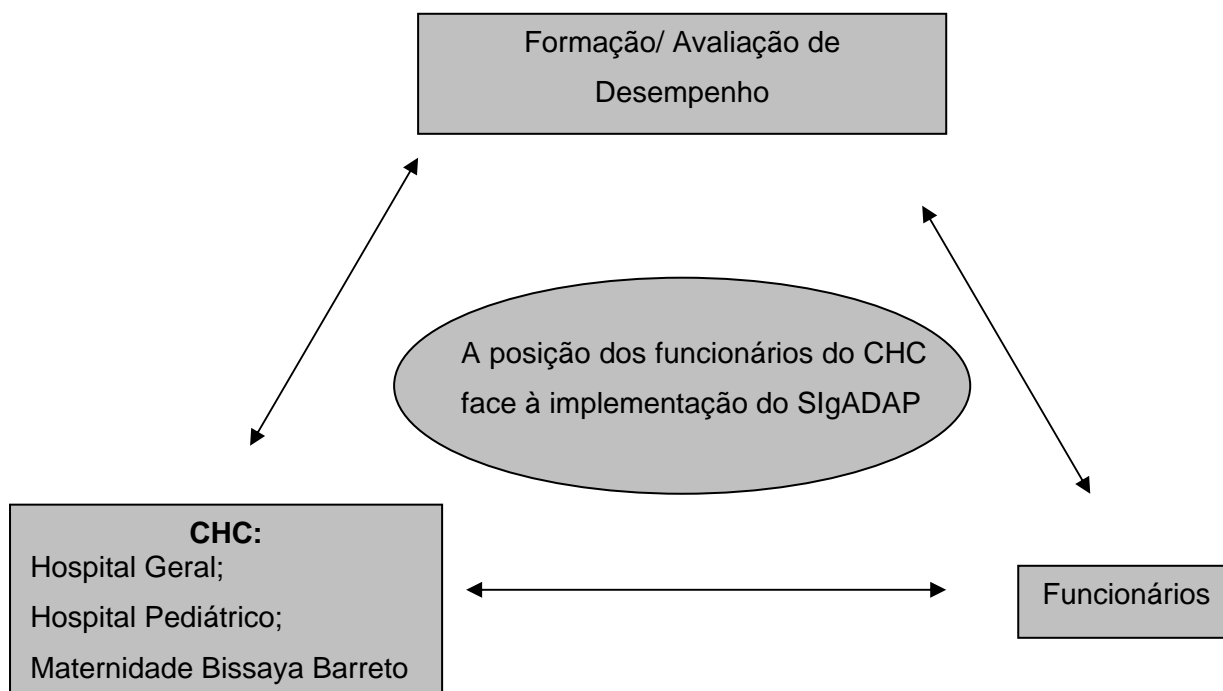
(Folha intencionalmente deixada em branco)

2. CONSTRUÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

2.1 Mapa Conceptual

O modelo de análise constitui-se numa rede conceptual que permite dar resposta ao problema de pesquisa equacionado.

O mapa conceptual traduz a abordagem a efectuar no âmbito dos objectivos relativos ao fenómeno em questão. O mapa conceptual resulta da articulação de diversos domínios e traduz a sua interligação na construção de nexos de sentido.



2.2 Operacionalização dos Conceitos

Conceito	Dimensões	Variáveis Indicadoras
A posição dos funcionários do CHC face à implementação do SIgADAP	Dimensão Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> - Idade - Habilitações literárias - Tempo de Serviço - Serviço onde exerce funções - Grupo profissional - Formação Profissional
	Dimensão Institucional/ Avaliativa	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de avaliação de desempenho implementado - N.º de funcionários - Conhecimento dos funcionários sobre a avaliação de desempenho instituído - Conhecimento da Lei que rege o SIgADAP - Posição dos funcionários face à aplicação do SIgADAP - Evolução/ classificação do serviço após a aplicação do SIgADAP
	Dimensão Institucional/ Formativa	<ul style="list-style-type: none"> - Interesse na frequência das acções de formação - Motivo inerentes ao interesse para a frequência de acções de formação - Levantamento das áreas de formação que os profissionais gostariam de frequentar para melhor satisfazerem os seus interesses e necessidades

(Folha intencionalmente deixada em branco)

3. DEFINIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Tipo de Pesquisa

A pesquisa que se propõe neste projecto centra-se numa abordagem quantitativa, uma vez que o que se pretende é compreender qual a posição dos funcionários do CHC perante a aplicação do SIgADAP. O presente trabalho pretende ser um estudo transversal, do tipo exploratório/ descritivo, uma vez que se trata de uma área recente em que não existem muitos estudos que demonstrem os resultados práticos da aplicabilidade do novo sistema de avaliação de desempenho nas instituições de saúde.

Desta forma, esta pesquisa enquadra-se no Paradigma Positivista. Neste paradigma o “...raciocínio lógico é aplicado à pesquisa de modo que precisão, objectividade e rigor substituam palpites, experiência e intuição como a maneira de investigar problemas de pesquisa” (Collis e Hussey, 2005: 58, 59).

3.2 Universo da Pesquisa/ População-Alvo

O universo da pesquisa é a zona centro do país (Centro Hospitalar de Coimbra – Hospital Geral, Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto).

Tendo em conta que o grande objectivo deste estudo é aferir até que ponto os funcionários do CHC encaram a implementação do novo sistema de avaliação, optei por analisar três hospitais centrais pertencentes à região centro do país, na medida em que aplicação do novo sistema de avaliação de desempenho encontra-se numa fase recente.

3.3 Requisitos de Selecção e Constituição da Amostra

Collis e Hussey (2005: 148) referem que “uma amostra é formada por alguns dos membros de uma população”.

A selecção da amostra teve em conta alguns critérios que proporcionassem que os objectivos propostos fossem alcançados e que ajudassem a responder

às questões estabelecidas previamente. Assim sendo, a amostra seleccionada para esta pesquisa foram: os Técnicos profissionais, Administrativos, Técnicos, Auxiliares de Acção Médica, Operários, Técnicos Superiores, Técnicos Superiores de Saúde e Técnicos de Informática, ou seja feita uma amostragem por cotas/ estratificada dos funcionários sujeitos ao novo sistema de avaliação de desempenho no Centro Hospitalar de Coimbra.

3.4 Métodos e Técnicas de Pesquisa

Como técnica de recolha de dados utilizei o inquérito por questionário e a pesquisa documental.

Um questionário pode ser classificado como *“uma lista de perguntas cuidadosamente estruturadas e escolhidas após a realização de vários testes, tendo em vista extrair respostas confiáveis de uma amostra escolhidas”* (Collis e Hussey, 2005: 165). A utilização do questionário prendeu-se com a economia de tempo que este permite, assim como a uniformidade, o anonimato, a confidencialidade e a facilidade de avaliação.

O envio do questionário foi realizado por correio e pessoalmente, dirigido aos responsáveis de cada categoria profissional, juntamente com uma carta de acompanhamento e com um envelope para a sua devolução após o preenchimento. As respostas do questionário foram maioritariamente de preenchimento e escolha múltipla (com alternativas predeterminadas), com nove questões de respostas abertas para que o participante da pesquisa pudesse expressar a opinião sumária do hospital relativamente ao sistema de avaliação de desempenho instituído. Em relação à pesquisa documental, esta será transversal a todo o desenvolvimento do projecto.

3.5 Procedimento e Análise de Dados

A análise de dados irá permitir encontrar as relações que existem entre os diversos factores que foram definidos para a pesquisa, confirmando ou não as hipóteses colocadas.

Pretende-se estabelecer uma parte entre a teoria, os dados e a comparação entre eles.

A análise dos dados quantitativos irá ser analisada numa base de dados e processados no programa informático de estatística SPSS 15.0 (*Statistical Package for the Social Sciences*) do Windows versão XP, realizando vários tipos de análise e testes estatísticos. Os dados serão apresentados em tabelas e gráficos exemplificativos.

3.6 Limitações e Validade de Pesquisa

Como em qualquer estudo, poderá existir limitações quanto à sua execução. Como limitações execução deste estudo de pesquisa pode-se identificar o facto de os funcionários destas instituições poderem não responder ao inquérito ou a resposta não ser obtida dentro do prazo o que pode atrasar ou mesmo comprometer o desenrolar da pesquisa.

Relativamente à validade da pesquisa, podemos ter validade interna e externa. Segundo Tuckman (2000: 8) um estudo tem validade interna quando o *“seu resultado está em função do programa ou abordagem a testar”* e tem validade externa *“se os resultados obtidos forem aplicáveis no terreno a outros programas similares”*. A validade externa está ligada à confiança nos resultados da investigação, a fim de ser possível generalizá-los. *“A validade externa tem pouco valor sem um razoável grau de validade interna, dando confiança às nossas conclusões, antes de tentarmos generalizá-las”*.

Neste sentido, o que se pretende desde já é obter um nível satisfatório de validade interna dos resultados obtidos, para que esta pesquisa seja conclusiva. No que concerne à validade externa, pode apontar-se desde já o facto do modo de investigação ser o estudo exploratório/ descritivo e a dificuldade de generalização dos resultados obtidos, mas se os resultados de manterem integrados na realidade em estudo, estes podem ser representativos e generalizáveis, isto é, terem validade externa e serem extensíveis a outras áreas geográficas de outros hospitais.

(Folha intencionalmente deixada em branco)

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estatística Descritiva

Este capítulo, que corresponde à fase empírica de um processo de investigação científica, procede a organização, sumarização e apresentação dos dados e sua interpretação de forma a possibilitar o fornecimento de algumas respostas face ao problema levantado, recorrendo para tal às técnicas estatísticas. A interpretação dos resultados visa um sentido mais alargado das respostas, recorrendo a conhecimentos já existentes sobre o assunto, engloba uma descrição das variáveis e das suas relações, independentemente da confirmação ou não das hipóteses formuladas.

A presente análise à aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho no Centro Hospitalar de Coimbra assenta predominantemente na realização de um inquérito por questionário junto do grupo de profissionais que exercem funções na referida instituição de saúde e que são abrangidos por este sistema de avaliação. O objectivo principal do inquérito consistiu na caracterização geral dos funcionários no sector da saúde (Centro Hospitalar de Coimbra – Hospital geral, Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto), nomeadamente aferir qual a posição dos mesmos face a aplicação do SIgADAP. O período em análise compreende os meses de Agosto a Outubro de 2008.

Desta forma, foram considerados somente os funcionários que, nos termos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estão sujeitos ao SIgADAP.

Consequentemente, a lista de funcionários (900 funcionários) a inquirir compreendeu um total de 270 de profissionais distribuídos pelas seguintes categorias: Técnico Profissional, Administrativo, Técnico, Auxiliar, Operário, Técnico Superior, Técnico Superior de Saúde e Técnico de Informática.

Depois de um contacto inicial ao hospital identificou-se que a implementação do SIADAP decorreu em 2004, tendo-se iniciado este sistema de avaliação em 2005 (avaliação correspondente ao ano imediatamente anterior) às categorias profissionais referidas anteriormente e que se encontram apresentadas no **quadro 7**.

Quadro 7: Categorias profissionais que exercem funções no Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E. que nos termos da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, estão abrangidos pelo SlgADAP.

Grupo Profissional	N.º de funcionários abrangidos pelo SlgADAP
Técnico Profissional	33
Administrativo	205
Operário	44
Auxiliar	511
Técnico Superior de Saúde	48
Técnico Superior	44
Técnico de Informática	12
Técnico	3
Total	900

O procedimento da recolha de informação adoptado foi variado e foi-se adaptando às circunstâncias durante o decorrer do período da elaboração da respectiva dissertação. De salientar, que foi realizado o pré-teste, envolvendo e funcionário de cada categoria.

O objectivo inicial era inquirir todos os 270 funcionários que integravam as categorias supramencionadas devido a não existir informação interna acerca da aplicação do novo sistema de avaliação. Numa primeira fase, foi contactado o secretariado do conselho de administração do hospital, telefonicamente e depois pessoalmente de forma a solicitar a sua participação neste estudo (Anexo II), nomeadamente através do preenchimento do respectivo inquérito. A instituição aceitou a analisar a proposta (Anexo III) e o inquérito, pelo que foi enviado um exemplar para o conselho de administração (Anexo IV). Seguiram-se diversos contactos telefónicos, procurando a melhor forma de recolher as informações desejadas.

Decorridos cerca de 2 meses até ao final do prazo previamente estabelecido para Outubro de 2008, a taxa de resposta foi somente de 13%, não conseguindo alcançar o objectivo inicial de inquirir todos os funcionários. Contudo, foi realizado novamente mais contactos por forma de aumentar a taxa de adesão à participação no estudo mas notou-se que a grande maioria dos funcionários revelaram-se pouco receptivos, indisponíveis, algo desconfiados e mesmo renitentes quanto à sua participação chegando mesmo a devolver os envelopes com os questionários por preencher. Porém, dos funcionários que responderam ao inquérito elaborado para o presente estudo foi possível inquirir pelo menos um profissional de cada categoria, à excepção do Técnico de Informática, permitindo, no nosso entender, caracterizar com alguma confiança a população desta instituição de saúde.

Dos inquéritos respondidos, apenas 8% foi realizado no local pelo autor, possibilitando, desta forma, aceder a informações adicionais que não eram solicitadas no inquérito. Procurou-se sempre elaborar o inquérito junto dos indivíduos mais indicados para o tema em estudo, sendo que fomos quase sempre recebidos pelos directores de serviço ou responsáveis técnicos dos referidos funcionários. Aqueles inquéritos que não foram possíveis realizar pessoalmente na própria instituição foram recebidos por correio interno da própria instituição e foram feitos alguns contactos posteriores para esclarecer eventuais dúvidas.

Para a elaboração do inquérito utilizado para aferir a posição dos funcionários do CHC perante o SIgADAP, foram utilizados como principais documentos de apoio à sua composição os diplomas legais que regem o mesmo, bem como a pesquisa bibliográfica efectuada na fase embrionária do estudo.

A informação recolhida pelos inquéritos foi completada e consolidada por inúmeros contactos com personalidades da instituição directamente envolvidas na aplicação do sistema integrado de gestão e avaliação de desempenho na administração pública. Dos primeiros contactos estabelecidos para recolha de informação destacam-se as reuniões realizadas junto de alguns elementos do secretariado da administração do Centro Hospitalar de Coimbra. Estes contactos iniciais procuraram reunir informação e dados genéricos sobre a

situação do SIgADAP nos três hospitais integrados bem como recolher outros contactos pertinentes para o desenvolvimento do estudo.

A análise da informação que se apresenta nas páginas seguintes é principalmente de índole descritiva e inferencial (Teste de Hipóteses), tendo em consideração o reduzido número de funcionários que constituem a amostra recolhida. Sempre que é possível tenta-se comparar a realidade do SIgADAP aos estudos efectuados por alguns autores referidos no enquadramento teórico, mais amplos à escala nacional, mas chama-se a atenção para a diversidade de opiniões e para o facto da informação no âmbito da avaliação de desempenho não ser sempre passível de análises comparativas devido a uma plethora de razões, das quais se destacam a falta de estudos de caso efectuados na área para realizarmos estudos comparativos e conseqüentemente a falta de indicadores rigorosos bem definidos especificamente para o sector da saúde.

A análise que se segue ao potencial da aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública é dividida em três partes que julgamos melhor enquadram a informação recolhida e permitem retirar algumas conclusões posteriores:

- Caracterização dos funcionários inquiridos;
- Contextualização do posicionamento dos funcionários perante a aplicação do SIgADAP através do Teste de Hipóteses;
- Discussão dos resultados e perspectivas para o futuro.

A descrição e análise dos dados serão feitas obedecendo à ordem de elaboração do questionário.

4.2 Caracterização Geral da Amostra

Na apresentação dos resultados utilizar-se-ão tabelas de frequência, com frequências e percentagens, simples e acumuladas, quadros com estatísticas (no caso de variáveis intervalares) e gráficos.

No caso das variáveis intervalares utilizar-se-ão medias de tendência central (média, mediana, moda), de localização (quartis) e de dispersão

(amplitude, variância e desvio padrão). Apresentar-se-ão ainda, nestas variáveis, as medias de simetria e achatamento.

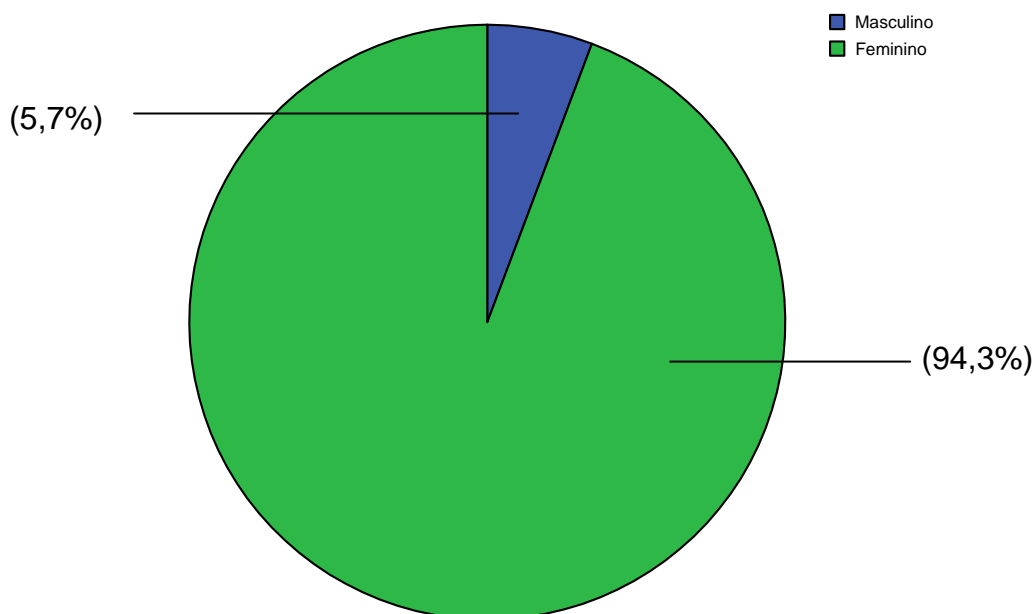
Num primeiro instante cumpre-nos caracterizar de forma sintética os funcionários inquiridos para poder compreender a estrutura e organização do Centro Hospitalar de Coimbra.

Desta forma, como pode verificar-se através da observação da Tabela X e Gráfico X, a amostra é constituída por 35 funcionários, sendo que apresenta uma maioria clara de elementos do sexo feminino (94,3%).

Tabela 1 – Sexo

	Sexo	Frequência	Percentagem (%)	Total	% acumulada
Valor	Masculino	2	5,7	5,7	5,7
	Feminino	33	94,3	94,3	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Gráfico 1 – Sexo



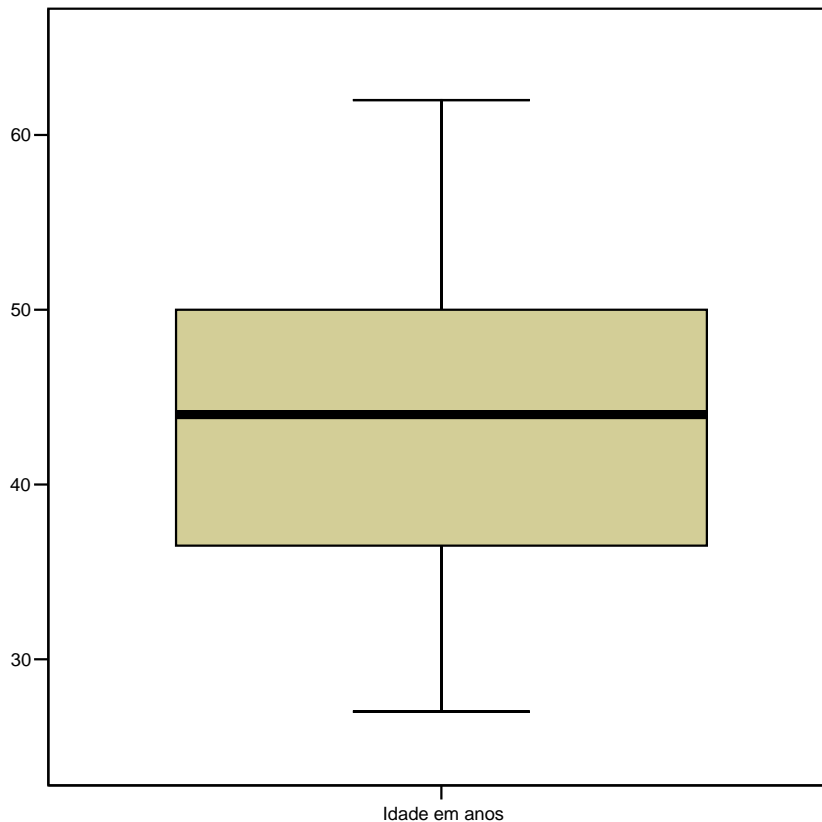
No que se refere à idade dos funcionários, a amostra apresenta um mínimo de 27 e um máximo de 62 anos, com média de 43,6 anos e desvio padrão de 9,043 anos.

Os valores da média e mediana, muito próximos, e o valor da medida de simetria (Skewness/erro padrão = 0,123), situado entre 2 e -2, dizem-nos que a distribuição é simétrica: Este facto é, também, claramente perceptível nas representações gráficas seguintes (quadro x, gráfico X e Y).

Quadro 8– Estatísticas relativas à idade

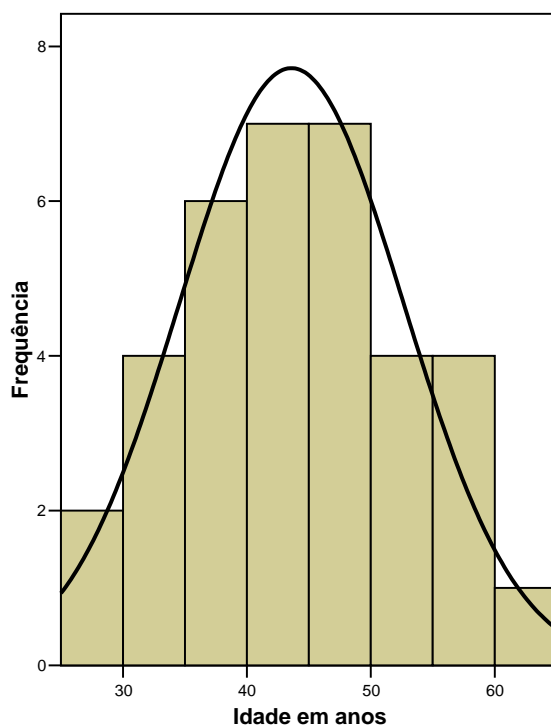
	Estatísticas	Erro padrão
Média	43,60	1,529
Mediana	44,00	
Variância	81,776	
Desvio padrão	9,043	
Mínimo	27	
Máximo	62	
Amplitude	35	
Intervalo Interquartis	16	
Skewness	,049	,398
Kurtosis	-,688	,778

Gráfico 2 – Diagrama de caixa relativo à idade



A medida de achatamento (Kurtosis/erro padrão = -0,884), indica uma distribuição com um achatamento negativo e inferior ao normal. A distribuição é, assim, platicúrtica (gráfico X).

Gráfico 3 – Histograma da idade

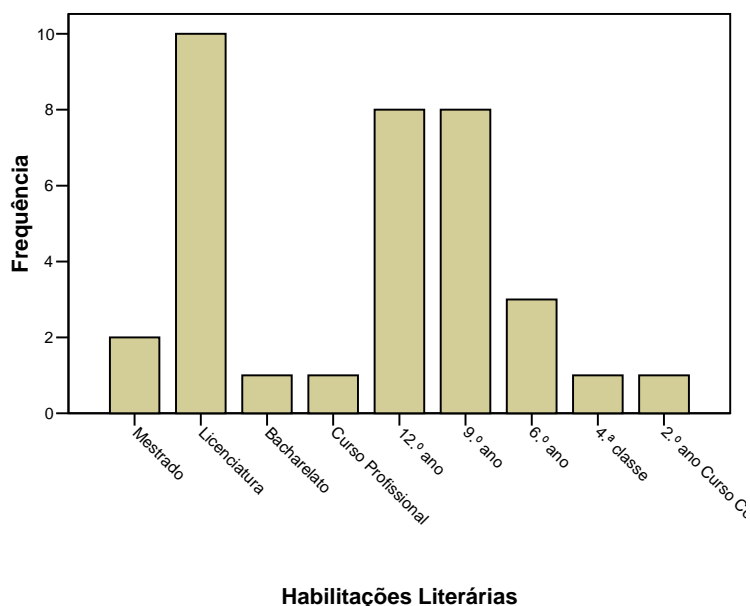


Da análise das habilitações literárias (Tabela X e Gráfico Y) destacam-se, percentualmente, a Licenciatura (28,6%) e o 9.º ano (22,9%), que constituem mais de metade da amostra a qual se distribui entre o 4.º ano e o Mestrado.

Tabela 2 – Habilitações Literárias

	Freq.	%	% válida	% acumulada
Mestrado	2	5,7	5,7	5,7
Licenciatura	10	28,6	28,6	34,3
Bacharelato	1	2,9	2,9	37,1
Curso Profissional	1	2,9	2,9	40,0
12.º ano	8	22,9	22,9	62,9
9.º ano	8	22,9	22,9	85,7
6.º ano	3	8,6	8,6	94,3
4.ª classe	1	2,9	2,9	97,1
2.º CC / Curso Secretariado	1	2,9	2,9	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Gráfico 4 – Habilitações literárias

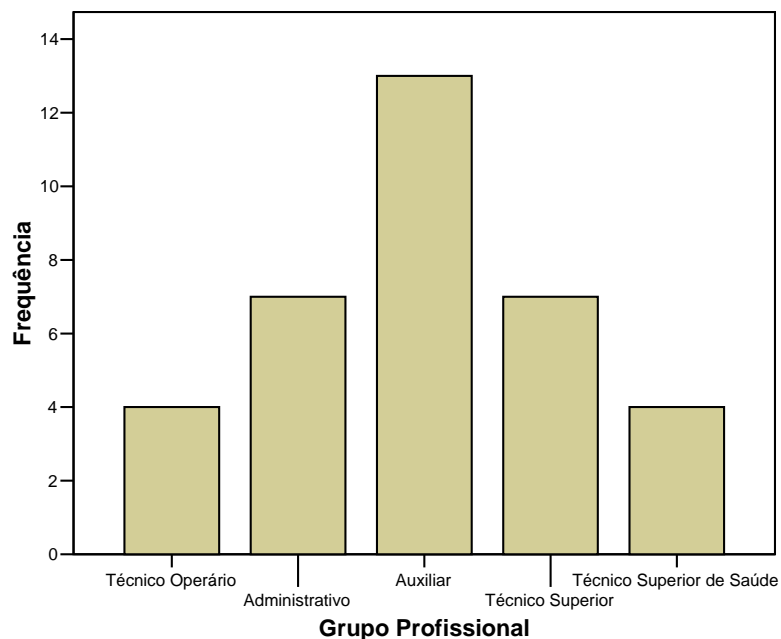


Os funcionários inquiridos distribuem-se pelas seguintes categorias profissionais: Técnico Profissional, Administrativo, Técnico, Auxiliar, Operário, Técnico Superior, Técnico Superior de Saúde e Técnico de Informática. Destes grupos profissionais (Tabela 3 e Gráfico 5), o mais representado na amostra, com 37,1%, é o dos Auxiliares, seguindo-se, com percentagens iguais (20,0%) o dos Administrativos e dos Técnicos Superiores. Menos representados estão os Operários e os Técnicos Superiores de Saúde (11,4% cada). De salientar que o grupo Técnico de Informática não participou no estudo.

Tabela 3 – Grupo Profissional

Grupo Profissional	Frequência	Percentagem (%)	Total	% acumulada
Valor Técnico Operário	4	11,4	11,4	11,4
Administrativo	7	20,0	20,0	31,4
Auxiliar	13	37,1	37,1	68,6
Técnico Superior	7	20,0	20,0	88,6
Técnico Superior de Saúde	4	11,4	11,4	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Gráfico 5 – Grupos Profissionais

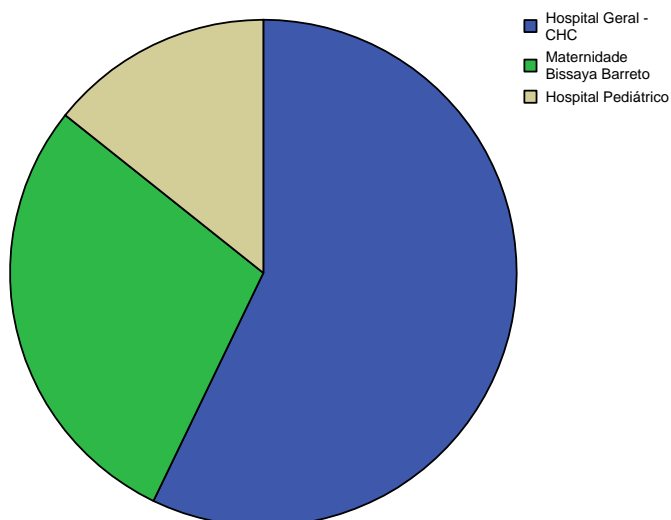


Relativamente ao Hospital onde exerce funções (Tabela 4 e Gráfico 6), o hospital mais representado na amostra é o Hospital Geral (57,1%), seguido da Maternidade (28,6%) e do Pediátrico (apenas 14,3%).

Tabela 4 – Hospital onde exerce funções

Hospital onde exerce funções	Frequência	Percentagem (%)	Total	% acumulada
Valor Hospital Geral – CHC	20	57,1	57,1	57,1
Maternidade Bissaya Barreto	10	28,6	28,6	85,7
Hospital Pediátrico	5	14,3	14,3	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Gráfico 6 – Hospital onde exerce funções



No que respeita ao tempo de exercício profissional, a amostra apresenta um mínimo de 1 e um máximo de 36 anos, com uma média de 17,26 anos e um desvio padrão de 9,651 anos (Quadro 9).

O valor da medida de simetria (Skewness/erro padrão = 0,329), situado entre 2 e -2, diz-nos que a distribuição é simétrica, ligeiramente enviesada à direita. Este facto é, também, claramente perceptível nas representações gráficas seguintes (Gráficos 7 e 8).

A medida de achatamento (Kurtosis/erro padrão = -1,059), indica uma distribuição com um achatamento negativo e inferior ao normal. A distribuição é, assim, platicúrtica.

Quadro 9 – Estatísticas relativas ao tempo de exercício profissional

Média		17,26
Mediana		19,00
Desvo padrão		9,651
Variância		93,138
Skewness		,131
Erro padrão do Skewness		,398
Kurtosis		-,824
Erro padrão do Kurtosis		,778
Mínimo		1
Máximo		36
Percentis	25	10,00
	50	19,00
	75	25,00

Gráfico 7 – Diagrama de caixa relativo ao tempo de exercício profissional

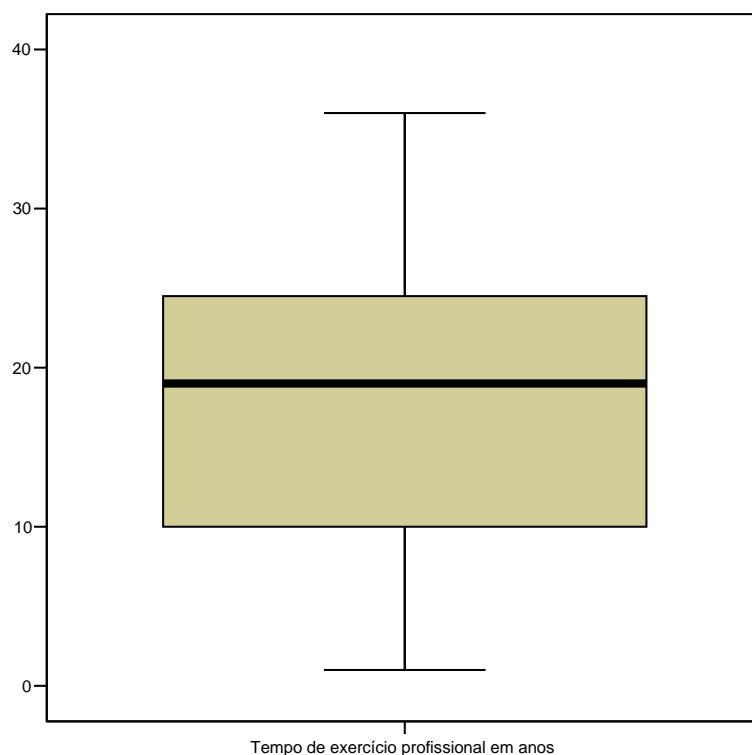
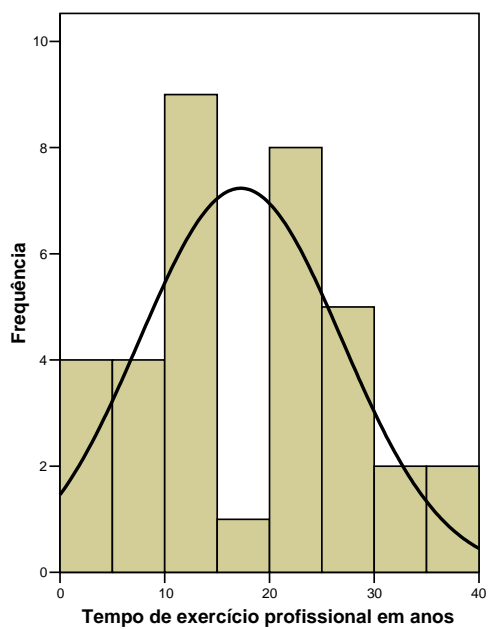


Gráfico 8 – Histograma do tempo de exercício profissional



4.3 Análise Descritiva sobre a Formação Profissional

(Parte II) Questão 1 – “Já Frequentou acções de formação promovidas pelo Centro Hospitalar de Coimbra?”

Ao serem questionados sobre a frequência de acções de formação promovidas pelo CHC, verifica-se que a grande maioria (88,6%) já frequentou acções de formação. Relativamente àqueles que responderam negativamente, 85,7% não especificou os motivos. No entanto, com percentagens iguais (5,7%) responderam “Impossibilidade de dispensar/obter dispensa para participar” e estarem há pouco tempo no serviço. 2,9% afirmou Incompatibilidade de horário (Tabela 5 e 6).

Tabela 5: Já frequentou acções de formação promovidas pelo Centro Hospitalar de Coimbra

Frequência de Acções de Formação		Frequência	Percentagem (%)	Total
Valor	Sim	31	88,6	88,6
	Não	4	11,4	11,4
	Total	35	100,0	100,0

Tabela 6: Se respondeu não, indique as razões

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não respondeu	30	85,7	85,7	85,7
	Impossibilidade de dispensar/obter dispensa para participar	2	5,7	5,7	91,4
	Incompatibilidade entre o horário das acções e o horário de	1	2,9	2,9	94,3
	Estou no serviço há pouco tempo	2	5,7	5,7	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 2 – “Está interessado/a em frequentar cursos de formação a promover pelo Centro Hospitalar de Coimbra?”

Ao observarmos a tabela 7, verificamos 94,3% dos inquiridos manifestaram interesse na frequência de acções de formação, confidenciando-nos mesmo o

interesse na frequência de acções de formação/ sessões de esclarecimento sobre o SIADAP. Apenas 2,9% afirmaram não estarem interessados.

Tabela 7: Está interessado/a em frequentar cursos de formação a promover pelo Centro Hospitalar de Coimbra

Interesse na frequência de acções de formação		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Sim	33	94,3	94,3	94,3
	Não	1	2,9	2,9	97,1
	3	1	2,9	2,9	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

No que se refere aos motivos da frequência de acções de formação (da tabela 8 à 17), a grande maioria dos inquiridos dão grande importância à progressão na carreira, ao aumento da produtividade, aquisição de novos conhecimentos e consequentemente novas competências, saberem trabalhar em equipa, quebrar a rotina, por realização pessoal, por valorização curricular e melhorar a relação com os outros, dando pouca importância de possuírem um certificado de presença.

Tabela 8: Progredir na carreira

Progressão na carreira		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	2	5,7	5,7	5,7
	Sem Importância	2	5,7	5,7	11,4
	Pouco Importante	5	14,3	14,3	25,7
	Importante	14	40,0	40,0	65,7
	Muito Importante	12	34,3	34,3	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 9: Ser mais produtivo

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	4	11,4	11,4	11,4
	Sem Importância	1	2,9	2,9	14,3
	Pouco Importante	1	2,9	2,9	17,1
	Importante	11	31,4	31,4	48,6
	Muito Importante	18	51,4	51,4	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 10:Adquirir novos conhecimentos

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	2	5,7	5,7	5,7
	Importante	7	20,0	20,0	25,7
	Muito Importante	26	74,3	74,3	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 11:Saber trabalhar em equipa

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não respondeu	3	8,6	8,6	8,6
	Sem Importância	2	5,7	5,7	14,3
	Importante	11	31,4	31,4	45,7
	Muito Importante	19	54,3	54,3	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 12:Quebrar a rotina no trabalho

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	6	17,1	17,1	17,1
	Sem Importância	3	8,6	8,6	25,7
	Pouco Importante	9	25,7	25,7	51,4
	Importante	11	31,4	31,4	82,9
	Muito Importante	6	17,1	17,1	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 13: Realização pessoal

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	2	5,7	5,7	5,7
	Pouco Importante	2	5,7	5,7	11,4
	Importante	14	40,0	40,0	51,4
	Muito Importante	17	48,6	48,6	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 14: Valorização curricular

		Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	3	8,6	8,6	8,6
	Sem Importância	1	2,9	2,9	11,4
	Pouco Importante	4	11,4	11,4	22,9
	Importante	14	40,0	40,0	62,9
	Muito Importante	13	37,1	37,1	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 15: Adquirir novas competências

		Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	4	11,4	11,4	11,4
	Sem Importância	1	2,9	2,9	14,3
	Pouco Importante	2	5,7	5,7	20,0
	Importante	6	17,1	17,1	37,1
	Muito Importante	22	62,9	62,9	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 16: Melhorar a relação com os outros

		Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	5	14,3	14,3	14,3
	Sem Importância	1	2,9	2,9	17,1
	Importante	15	42,9	42,9	60,0
	Muito Importante	14	40,0	40,0	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 17: Ter um certificado de presença

		Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	3	8,6	8,6	8,6
	Sem Importância	6	17,1	17,1	25,7
	Pouco Importante	11	31,4	31,4	57,1
	Importante	9	25,7	25,7	82,9
	Muito Importante	6	17,1	17,1	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

4.4 Análise Descritiva sobre a Avaliação de Desempenho na Administração Pública

(Parte III) Questão 1 – “Refira o que mais valoriza no seu trabalho?”

Relativamente à questão “Refira o que mais valoriza no seu trabalho?” (tabela 18) 42.9% dos inquiridos não respondeu, enquanto que os restantes referiram o apoio psicossocial prestado ao doente e família (8,6%), a satisfação total do doente dispendo de meios (5,7%), o rigor, competência e profissionalismo (5,7%), sendo que 2,9% dão pouca importância à qualidade do serviço prestado, a eficiência e eficácia, aos conhecimentos e relações humanas, e à comunicação estabelecida entre a equipa.

Tabela 18: Refira o que mais valoriza no seu trabalho.

	Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor Não respondeu	15	42,9	42,9	42,9
Satisfação total do utente (Médico/Utente), dispendo de meios	1	2,9	2,9	45,7
Satisfação total dos utentes (Médico/Utente)	2	5,7	5,7	51,4
Qualidade	1	2,9	2,9	54,3
Eficiência e Eficácia	1	2,9	2,9	57,1
Competências, profissionalização	2	5,7	5,7	62,9
Conhecimentos/Relações Humanas/Profissionalismo	1	2,9	2,9	65,7
Tudo é valorizado	3	8,6	8,6	74,3
Rigor/Competência/Responsabilização/Isenção	2	5,7	5,7	80,0
Satisfação dos utentes	1	2,9	2,9	82,9
Lidar com os doentes	1	2,9	2,9	85,7
A comunicação que existe entre a equipa de trabalho e os doentes	1	2,9	2,9	88,6
O trabalho em equipa, a articulação entre os vários profissionais	1	2,9	2,9	91,4
O apoio psicossocial prestado ao doente e família	3	8,6	8,6	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Questão 2 – “*Conhece o novo Sistema de Avaliação regido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro?*”

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho da Administração Pública é o modelo de avaliação de desempenho utilizado na função pública, modelo que foi implementado já em 2004 (SIADAP), logo torna-se preocupante que 22,9% responderem que não conhecem e que e 20% não responderam (tabela 19).

Tabela 19: Conhece o novo Sistema de Avaliação regido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	7	20,0	20,0	20,0
	Sim	20	57,1	57,1	77,1
	Não	8	22,9	22,9	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 4 – “*Seleccione a afirmação que em seu atender melhor caracteriza o SIADAP*”

A tabela 20 revela-nos que 68,6% dos inquiridos acertaram na opção correcta, verificando-se novamente a preocupação de que existem ainda muitos funcionários que não responderam à questão (31,4%).

Tabela 20: Seleccione a afirmação que em seu atender melhor caracteriza o SIADAP

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	11	31,4	31,4	31,4
	O SIADAP é um sistema que se enquadra no processo da Reforma	24	68,6	68,6	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 5 – “*Como se posiciona face à aplicação do SIADAP no Centro Hospitalar de Coimbra?*”

A tabela 21 revela que 37,1% não têm opinião acerca da aplicação do SIADAP no CHC, o que é muito preocupante, uma vez que revela a resistência à mudança.

Tabela 21: Como se posiciona face à aplicação do SIADAP no CHC

	Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor Não Respondeu	5	14,3	14,3	14,3
A favor	6	17,1	17,1	31,4
Contra	10	28,6	28,6	60,0
Não tem opinião	13	37,1	37,1	97,1
Contra em alguns pontos	1	2,9	2,9	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Questão 6 – “Já frequentou acções de formação sobre o SIADAP?”

Esta questão revelou-nos que 51,4% não pretendem frequentar acções de formação, o que é muito grave numa situação de implementação de um novo projecto (tabela 22)

Tabela 22: Já frequentou acções de formação sobre o SIADAP?

	Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor 0	5	14,3	14,3	14,3
Sim	12	34,3	34,3	48,6
Não	18	51,4	51,4	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Contudo, aqueles que afirmaram ter ido a acções de formação sobre o sistema de avaliação (tabela 23) apenas e com percentagens iguais (5,7%) referiu vacilarem entre bastante satisfatórias e satisfatórias e 20% dos inquiridos classificou-as como pouco satisfatórias, o vem apoiar o tem vindo a ser referido atrás – a resistência à mudança ou a desmotivação perante o novo sistema de avaliação.

Tabela 23: Se respondeu sim, como as classifica?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	23	65,7	65,7	65,7
	Nada Satisfatórias	1	2,9	2,9	68,6
	Pouco Satisfatórias	7	20,0	20,0	88,6
	satisfatórias	2	5,7	5,7	94,3
	Bastante Satisfatórias	2	5,7	5,7	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Na tabela 24, perante a questão “se não frequentou acções de formação sobre o SIADAP, diga o porquê” verificamos que 60% dos inquiridos não respondeu e apenas 20% referiu não ter tido oportunidade/disponibilidade.

Tabela 24: Se respondeu não, diga o porquê?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	21	60,0	60,0	60,0
	Não ter conhecimento	4	11,4	11,4	71,4
	Estou neste serviço há pouco tempo	1	2,9	2,9	74,3
	Não tive oportunidade/disponibilidade	7	20,0	20,0	94,3
	Não houve acções de formação para o pessoal em geral, foi só	2	5,7	5,7	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 8 – “Relativamente à sua definição dos objectivos individuais, como os classifica quanto ao grau de dificuldade?”

Mais de metade dos inquiridos (51,4%) referiu ter dificuldades algumas vezes na redacção dos objectivos individuais (tabela 25).

Tabela 25: Relativamente à sua definição dos objectivos individuais, como os classifica quanto ao grau de dificuldade?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	8	22,9	22,9	22,9
	Nunca tem dificuldade	2	5,7	5,7	28,6
	Algumas vezes tem dificuldade	18	51,4	51,4	80,0
	Frequentemente tem dificuldade	5	14,3	14,3	94,3
	Tem sempre dificuldade	2	5,7	5,7	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 9 – “Considera que aplicação do SIADAP deveria ser alargada a mais funcionários?”

Quando questionados acerca do alargamento do SIADAP a mais funcionários, 57,1% referiram que sim, alegando de que uma vez que eram todos funcionários públicos, no entanto 40% não respondeu ou não teve opinião (tabelas 26 e 27).

Tabela 26: Considera que a aplicação do SIADAP deveria ser alargada a mais funcionários?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	14	40,0	40,0	40,0
	Sim	20	57,1	57,1	97,1
	Não	1	2,9	2,9	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Tabela 27: Porquê?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Não Respondeu	18	51,4	51,4	51,4
	Deveria ser todos os funcionários	5	14,3	14,3	65,7
	Porque somos todos funcionários públicos	4	11,4	11,4	77,1
	A todos ou a ninguém	6	17,1	17,1	94,3
	Crítérios de semelhança entre as diversas categorias profissionais	1	2,9	2,9	97,1
	Qualquer funcionário deveria ser avaliado	1	2,9	2,9	100,0
	Total	35	100,0	100,0	

Questão 11 – “Refira como classifica o seu serviço após a aplicação do SIADAP.”

O SIADAP foi implementado no CHC em 2004, contudo 40% não respondeu à questão efectuada e dos que responderam 22,9% classificou de “Eficiente”, com percentagens iguais (11,4%) classificou o serviço de “Pouco Eficiente” e “Ineficiente”, apenas 5,7% classificou de “Muito Eficiente” e por fim, também com valores iguais (2,9%) “não encontraram melhoras nem prejuízos ou então não houve nenhuma mudança (tabela 28).

Tabela 28: Refira como classifica o seu serviço após a aplicação do SIADAP

	Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor Não Respondeu	14	40,0	40,0	40,0
Ineficiente	4	11,4	11,4	51,4
Pouco Eficiente	4	11,4	11,4	62,9
Eficiente	8	22,9	22,9	85,7
Muito Eficiente	2	5,7	5,7	91,4
Não encontro melhoras nem prejuízos	1	2,9	2,9	94,3
Eficiente, mas independentemente do SIADAP	1	2,9	2,9	97,1
Não sei	1	2,9	2,9	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Questão 12 – “Considera que o SIADAP avalia bem as qualidades requeridas de um servidor da Administração Pública?”

Relativamente à questão 12, 45,7% dos inquiridos referiu que “não”, seguindo-se 40% que “não respondeu” e apenas 11,4% que referiu que “sim”, o que demonstra a insatisfação com o SIADAP (tabela 29). ao pedir-se para justificarem a sua resposta, 60% não respondeu ou não tinha opinião, 11,4% referiu que não são tidas em conta as capacidades do servidor (tabela 30).

Tabela 29: Considera que o SIADAP avalia bem as qualidades requeridas de um servidor da Administração Pública?

	Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor Não Respondeu	14	40,0	40,0	40,0
Sim	4	11,4	11,4	51,4
Não	16	45,7	45,7	97,1
Não sei	1	2,9	2,9	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabela 30: Porquê?

	Frequência	Porcentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor Não Respondeu	21	60,0	60,0	60,0
Porque se for amigo do chefe tem sempre mais valor	2	5,7	5,7	65,7
Porque me sinto lesada	1	2,9	2,9	68,6
Porque ã são tidas em conta as capacidades do servidor.	4	11,4	11,4	80,0
Porque tanto faz trabalhar bem ou mal, no final somos todos iguais	1	2,9	2,9	82,9
Injusto!...Sem isenção!...	1	2,9	2,9	85,7
A qualidade não se avalia nos moldes em que está a ser feito	2	5,7	5,7	91,4
Porque o bem servir com capacidades técnicas e humanas, no final não serviu para nada	2	5,7	5,7	97,1
Os critérios de avaliação são irrealis e por vezes inatingíveis	1	2,9	2,9	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Questão 13 – “Como classifica a sua motivação e expectativas, face ao sistema de avaliação de desempenho implementado?”

Relativamente à questão 13 (tabela 31), 28,6% referiu que as suas motivações e expectativas relativamente ao sistema de avaliação de desempenho não são nada satisfatórias. Estamos portanto, perante

funcionários desmotivados, insatisfeitos, desconfiados e com baixas expectativas de que o SIADAP lhes traga algo de bom.

Tabela 31: Como classifica a sua motivação e expectativas, face ao sistema de avaliação de desempenho implementado?

		Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor	Nada Satisfatórias	10	28,6	47,6	47,6
	Pouco Satisfatórias	3	8,6	14,3	61,9
	Satisfatórias	6	17,1	28,6	90,5
	Bastante Satisfatórias	1	2,9	4,8	95,2
	Extremamente Satisfatórias	1	2,9	4,8	100,0
	Total	21	60,0	100,0	
Missing	Não Respondeu	14	40,0		
Total		35	100,0		

Questão 14 – *“Tendo por base a sua experiência pessoal e profissional, exponha a sua opinião sobre o SIADAP e as dúvidas relativas ao mesmo, ou deixe sugestões de forma a melhorar a implementação deste sistema.”*

Da tabela 32, verifica-se que 51,4% não respondeu a esta questão.

Tabela 32: Tendo por base a sua experiência pessoal e profissional. Exponha a sua opinião sobre o SIADAP e as dúvidas relativas ao mesmo, ou deixe sugestões de forma a melhorar a implementação deste sistema.

	Frequência	Percentagem (%)	Total	Frequência Acumulada
Valor				
Não Respondeu	18	51,4	51,4	51,4
Não é um sistema aplicado com idoneidade	2	5,7	5,7	57,1
O SIADAP deveria ser imparcial e mais profundo	3	8,6	8,6	65,7
Não adianta!...Para quê?!... Estou cansada de "SIADAP's"	1	2,9	2,9	68,6
Objectivos dados atempadamente. Rever os objectivos para se	1	2,9	2,9	71,4
Pouca informação	1	2,9	2,9	74,3
O SIADAP não me satisfaz rigorosamente nada. Tanto faz trabalhar como não	1	2,9	2,9	77,1
Concordo e gosto do SIADAP desde que o mesmo não seja viciado	2	5,7	5,7	82,9
Quem gosta de trabalhar, tanto trabalha antes como depois do	1	2,9	2,9	85,7
O SIADAP devia ser alargado a todos os funcionários para uma	1	2,9	2,9	88,6
Penso que ã deviam existir quotas e que as avaliações deviam	2	5,7	5,7	94,3
O SIADAP fomenta a divisão entre os grupos profissionais	2	5,7	5,7	100,0
Total	35	100,0	100,0	

4.5 Contextualização do Posicionamento dos Funcionários Perante a Aplicação do SIADAP no CHC – Teste de Hipóteses

Para o teste de hipóteses, e tomando em consideração a dimensão da amostra e o nível de medida das variáveis, seleccionámos 2 testes:

- O teste de Mann-Whitney, para testar a relação entre variáveis nominais dicotómicas e variáveis intervalares ou ordinais;
- O coeficiente de Spearman para medir e testar a correlação entre variáveis intervalares e/ou ordinais.

Estabelecemos como limiar de significância para aceitação das hipóteses o valor de 0,05.

H1: Os técnicos superiores apresentam uma menor motivação e expectativas em relação ao SIADAP comparativamente aos restantes profissionais.

Ao testarmos a eventual relação entre a pertença a grupos profissionais e a motivação face ao sistema de desempenho (hipótese 1), verificamos que essa motivação (medida de 1 – “nada satisfatória” – a 5 – “extremamente satisfatória”) é claramente superior no grupo de “Outros profissionais” do que nos técnicos superiores. Tal resultado é estatisticamente significativo ($p = 0,015 < 0,05$) (Quadro 10). Vamos, pois, aceitar a nossa hipótese, concluindo que os técnicos superiores apresentam, neste aspecto, motivação inferior à dos restantes profissionais. Da apreciação deste resultado, podemos questionar o porquê (?). Será que este grupo se encontra mais bem informado acerca do SIADAP? Será que consideram que ao seu desempenho, perante este sistema de avaliação, não é atribuído o reconhecimento? Serão um grupo resistente à mudança, ou pelo contrário não consideram justo as directrizes do novo modelo de avaliação de desempenho em relação ao sistema de avaliação instituído anteriormente?

Quadro 10 – Teste da Hipótese 1 (teste de Mann-Whitney - U)

	Grupo Profissional	N	Média de posições	Média	U	p
Motivação e expectativas, face ao sistema de avaliação de desempenho	Outros profissionais	12	13,67	2,58	22,000	,015
	Técnicos Superiores	9	7,44	1,33		
	Total	21				

A hipótese 2 mostrou-se intestável dado que a questão que operacionalizava o nível de conhecimento do SIADAP obteve respostas iguais e correctas de todos os inquiridos, transformando-se, assim, numa “constante”. O que vem demonstrar que apesar de existir uma resistência à aplicação do SIADAP, os funcionários demonstraram interesse e conhecimentos acerca do

mesmo, bem como manifestando interesse em frequentar acções de formação sobre este novo modelo de avaliação de desempenho.

H₂: *Existe uma assimetria de informação no que concerne ao conhecimento sobre o SIADAP em função das diferentes categorias profissionais.*

H₃: *A importância da frequência das acções de formação encontra-se relacionada com a progressão na carreira.*

Um outro ponto de análise prende-se com a relação da importância da frequência de acções de formação com a progressão na carreira (hipótese 3) que mostrou-se dificilmente testável, dado que a quase totalidade dos inquiridos frequentou acções de formação, o que dificulta a interpretação com os poucos (4) que o não fizeram. O valor de p de $0,70 > 0,05$, mostra que não há relação, estatisticamente significativa, entre a frequência de acções e as expectativas de progressão na carreira (Quadro 11). De facto, é de destacar o interesse e o entusiasmo demonstrado na frequência de acções de formação, com vista à melhoria dos seus conhecimentos e satisfação de dúvidas e curiosidades.

Quadro 11– Teste da Hipótese 3 (teste de Mann-Whitney - U)

	Frequência de acções de formação	N	Média de posições	Média	U	p
Progredir na carreira	Sim	31	16,94	2,81	28,000	,70
	Não	4	26,25	3,75		
	Total	35				

H₄: *O desagrado em relação ao SIADAP varia com a idade dos funcionários.*

Ao observarmos o quadro 12, o coeficiente de Spearman indica-nos a existência de uma correlação positiva (0,178), o que significa que a motivação aumenta com a idade. Tal não é, no entanto, estatisticamente significativo ($p = 0,306 < 0,05$), pelo que temos de rejeitar a nossa hipótese. Este resultado vem demonstrar de uma forma nítida a resistência à mudança por parte das

peças o que se transforma num obstáculo a uma efectiva implementação do sistema de avaliação.

A experiência de três anos de implementação do SIADAP mostra um percurso difícil. Pese embora não exista uma avaliação destes três anos de implementação, sendo que as declarações públicas dos políticos e a análise que é feita nos preâmbulos dos diplomas legislativos permite-nos tirar algumas conclusões. Desde logo, a resistência à mudança foi evidente. Apesar do prazo estabelecido para a identificação dos objectivos ter sido fixado até final do mês de Maio de 2005, este foi largamente ultrapassada pelos serviços e organismos públicos. Portanto, muitos foram os organismos que não procederam ao estabelecimento de objectivos ou sequer à aplicação do próprio sistema. A situação assumiu tal proporção que uma circular da Direcção-geral da Administração Pública afirmava que *“Não obstante, muitos organismos e serviços da Administração Pública não fixaram ainda os objectivos para o corrente ano de 2005, o que inviabiliza a futura avaliação do desempenho dos seus trabalhadores e dirigentes intermédios. Encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública de reafirmar que o SIADAP se encontra em vigor e que é imprescindível dar-lhe completa e cabal execução.”* (Circular Nº 1 / DGAP/ 2005).

Quadro 12 – Correlação entre a idade e a posição face à avaliação do desempenho (rho de Spearman)

		Motivação e expectativas, face ao sistema de avaliação de desempenho implementado
	Coefficiente de correlação	,178
Idade em anos	p	,306
	N	35

H5: *Existe uma predisposição diferente entre os grupos profissionais no que concerne ao interesse para a frequência de acções de formação.*

A hipótese 5 revelou-se intestável, dado que, em todos os grupos profissionais, se verifica uma generalizada predisposição para a frequência de acções de formação, o que vem corroborar com a hipótese 2. De facto, os funcionários demonstram interesse e entusiasmo para a frequência de acções de formação com o objectivo de melhorar os seus conhecimentos.

H6: *A importância atribuída à frequência de acções de formação como forma de aumentar a produtividade varia com a idade.*

A correlação entre a idade e os motivos para frequentar acções de formação (hipótese 6) apresenta alguns resultados estatisticamente significativos ($p < 0,05$). São os casos dos itens "Ser mais produtivo", "Valorização curricular", "Adquirir novas competências" e "Melhorar a relação com os outros". Em todos estes casos o coeficiente de correlação tem força fraca/mediana (entre 3,5 e 4) e é negativo, ou seja, a importância atribuída a estes pontos diminui à medida que aumenta a idade dos inquiridos (Quadro 13).

Vamos, pois, aceitar a nossa hipótese 6 de haver relação entre a importância atribuída às acções de formação como forma de aumentar a produtividade e a idade.

Este resultado vem novamente confirmar a existência da resistência à mudança. Uma vez que, num período de instabilidade laboral em que vivemos, os jovens tendem a apostar nas competências e nas qualificações em troca de uma oportunidade de emprego. Hoje em dia, as exigências do mercado de trabalho demonstram que as qualificações são tão importantes quanto as competências sociais. Neste sentido, a competência tornou-se numa palavra-chave da gestão dos recursos humanos e sinónimo de modernidade e performance socioeconómica. A grande expansão do conceito de competência está particularmente ligada a um contexto de mutação técnica rápida, de mudanças organizacionais, de novas condições da concorrência, de défice de qualificações e de desemprego agravado (Suleman, 1996). Neste sentido, a empregabilidade encontra-se relacionada com qualificação pessoal e as competências deverão estar associadas à capacidade de decisão, de adaptação a novas situações e polivalência funcional. Os trabalhadores deverão ser pessoas capazes de utilizar os seus conhecimentos para incrementar produtividade e gerar inovação, dois elementos essenciais para o sucesso empresarial. Contudo, isto leva-nos a elaborar a seguinte questão: Será que os mais velhos não possuem interesse em se valorizar e consequentemente melhorar a sua prestação de serviços através de aquisição de novos conhecimentos?

Quadro 13 – Correlação entre a idade e os motivos para frequentar cursos de formação (rho de Spearman)

Motivos para frequentar acções de formação	Idade em anos	
		Coef. Correlação
Progredir na carreira		-,151
	P	,387
	N	35
Ser mais produtivo		-,398
	P	,018
	N	35
Adquirir novos conhecimentos		-,079
	P	,651
	N	35
Saber trabalhar em equipa		-,233
	P	,177
	N	35
Quebrar a rotina no trabalho		-,293
	P	,088
	N	35
Realização pessoal		-,195
	P	,263
	N	35
Valorização curricular		-,371
	P	,028
	N	35
Adquirir novas competências		-,386
	P	,022
	N	35
Melhorar a relação com os outros		-,352
	P	,038
	N	35
Ter um certificado de presença		-,241
	P	,163
	N	35

H7: Os funcionários do CHC – Hospital Geral encontram-se mais bem informados em relação ao SIADAP comparativamente aos funcionários do Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto.

Tal como na hipótese 2, a hipótese 7 mostrou-se intestável dado que a questão que operacionalizava o nível de conhecimento do SIADAP obteve respostas iguais e correctas de todos os inquiridos, transformando-se, assim, numa “constante”.

4.6 Discussão dos Resultados e Perspectivas para o Futuro

Da apreciação dos resultados obtidos, é de salientar, em primeiro lugar, o facto de 94,4% dos inquiridos serem do sexo feminino, seguindo-se os homens com 5,7%, sendo deste modo a amostra constituída maioritariamente por mulheres. No que se refere à idade, a amostra apresenta uma idade mínima de 27 anos e uma idade máxima de 62 anos. Ao observarmos o diagrama de caixa relativa à idade (no ponto anterior), os valores da média e da mediana encontram-se muito próximos, e no que respeita ao tempo de serviço, a amostra apresenta um mínimo de 1 e um máximo de 36 anos, o que podemos afirmar com algum conforto de que a nossa amostra é constituída por metade de pessoas jovens e outra metade com pessoas de mais idade, ou seja com mais experiência e conseqüentemente mais tempo de serviço.

Da análise das habilitações literárias verificamos que a maioria dos inquiridos são Licenciados, o que vem demonstrar a qualificação das pessoas que as novas competências de empregabilidade de hoje exige, o que vem de encontro com o que foi referido por Suleman, em que hoje em dia, as exigências do mercado de trabalho demonstram que as qualificações são tão importantes quanto as competências sociais. Neste sentido, a competência tornou-se numa palavra-chave da gestão dos recursos humanos e sinónimo de modernidade e performance socioeconómica. A grande expansão do conceito de competência está particularmente ligada a um contexto de mutação técnica rápida, de mudanças organizacionais, de novas condições da concorrência, de défice de qualificações e de desemprego agravado (Suleman, 1996). Assim sendo, os trabalhadores deverão ser capazes de utilizar os seus conhecimentos para incrementar produtividade e gerar inovação, dois elementos essenciais para o sucesso empresarial.

O grupo mais representativo da nossa amostra é o dos Auxiliares de Acção Médica, seguindo-se com percentagens iguais (20%) o dos Administrativos e os Técnicos Superiores. Relativamente ao Hospital onde exerce funções, maioritariamente dos inquiridos exercem funções no Hospital Geral com uma percentagem de 57%, seguido da Maternidade com 28,6% e por fim o Hospital Pediátrico com 14,3%.

Ao testarmos a eventual relação entre a pertença a grupos profissionais e a motivação face ao sistema de avaliação de desempenho, verificamos que essa motivação (medida de 1 – “nada satisfatória” – a 5 – “extremamente satisfatória”) é claramente superior no grupo de “Outros profissionais” do que nos técnicos superiores. A explicação para esta situação pode estar relacionada com três razões: o sentimento que não é necessário inovar, a ausência de recursos inerentes à inovação que não vão de encontro às necessidades daquele grupo profissional e a insatisfação dos funcionários perante este novo modelo de avaliação de desempenho, o reflecte a não identificação com o projecto da organização, o que se contrapõe com as linhas orientadoras do SIADAP, que de acordo com Bilhim (2003: 81) *“a gestão por objectivos na Administração Pública corresponde antes de tudo à introdução de uma nova postura comportamental dos dirigentes e dos funcionários e agentes da Administração no seu “saber estar” e “saber fazer” o que passa por um novo “saber mais” (formação).* O SIADAP procura introduzir na Administração Pública a gestão orientada pelos resultados através de uma nova cultura e valores que se orientam pela lógica gestionária, nomeadamente a orientação para os resultados e a preocupação com a eficiência, economia e eficácia. A estas ideias associa-se a preocupação com a qualidade dos serviços públicos. Exige-se a definição de objectivos individuais por desagregação em cascata dos objectivos organizacionais, procurando garantir desta forma a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização. Mas também, este autor acrescenta ainda que o que acontece actualmente no sector público administrativo é que para aumentar a qualidade do serviço, diminui-se a qualidade de vida das pessoas no trabalho, para melhorar a eficiência, ameaça-se com o despedimento, para melhorar a eficácia, aumenta-se a insatisfação dos funcionários. Qualquer reforma implica a existência de tensões e resistências. Daí ser, e de acordo com o pensamento de Denhardt (2003: 155), ser necessário *“valorizar as pessoas e não apenas a produtividade. As organizações públicas e as relações onde as mesmas operam serão, a longo prazo, tanto mais bem sucedidas, quanto mais usem processos de colaboração e liderança partilhada com respeito pelas pessoas”.*

Relativamente à detenção de conhecimentos acerca do SIADAP, foi possível apurarmos que todos os funcionários (dos três hospitais integrados) possuem conhecimentos sobre o mesmo, no entanto existem 31,4% que não respondem ou não têm opinião, contudo o resultado vem demonstrar interesse sobre este sistema de avaliação de desempenho, o também corrobora com a relação estabelecida entre o desagrado referente ao SIADAP com a idade dos funcionários, em que é notório a idade nada tem haver com a insatisfação com o sistema de avaliação de desempenho instituído, sendo que, o que os funcionários manifestam como aspectos negativos da avaliação de desempenho são alguns parâmetros do processo, tais como: as entrevistas que não são efectuadas regularmente, chegando mesmo haver casos em que não são efectuadas e a redacção dos objectivos individuais que a maioria dos funcionários (51,4%) afirmam ter dificuldade em redigi-los e que não sabem o que é que se pretende, apesar também de muitos não serem atingidos, o que reflecte um obstáculo à implementação do mesmo. Este resultado evidencia que, este sentimento de desagrado por qualquer fase do processo, pode gerar alguma insegurança e desconfiança nos funcionários, manifestando-se desta forma uma resistência à mudança. Isto pode dever-se ao facto da inexistência de formação e comunicação entre os membros da organização (dirigentes/trabalhadores), que de acordo com Bilhim (2003: 82) *“a formação e a comunicação têm de estar na mão de quem está no terreno com a responsabilidade de levar a cabo este projecto e não dispersa por entidades que muitas vezes militam contra os verdadeiros interesses do projecto”*. Ou seja, o sucesso da implementação do sistema de avaliação depende da existência do envolvimento activo dos funcionários no processo de aplicação do mesmo. Tem de haver a existência de um forte compromisso da gestão de topo, com uma boa comunicação dos objectivos da avaliação. De acordo com Madureira (2004: 166) a superação de possíveis resistências organizacionais depende dos motivos indicados pelos dirigentes aos funcionários, como justificações para a mudança, mas também sobretudo a forma como estes são percebidos e interpretados, uma vez que são determinantes na definição de uma conduta de associação, ou ao contrário, de distanciamento relativamente às modificações introduzidas. A credibilidade é pois, um elemento central na aceitação e na implicação dos indivíduos num processo de

mudança. Existem alguns factores passíveis de gerarem reacções adversas à mudança por parte dos colaboradores de uma organização, de entre eles merecem especial destaque “a perda de privilégios ou de controlo”, “a incerteza quanto ao futuro” e “a perda da hegemonia das competências”. Importa ainda salientar que por vezes a resistência pode também ser organizada pelos denominados líderes informais que, não raras as vezes, vão criando situações vantajosas, não formalizadas, situações essas que com a introdução de novos modelos de organização e gestão podem ser postas em causa ou simplesmente desaparecer.

Relativamente à aplicação do SIADAP no CHC, constatámos novamente o desinteresse e a resistência à mudança, com: 37,1% não respondem, 28,6% são contra à implementação e apenas 17,1% são a favor. No que diz respeito ao interesse na frequência de acções de formação sobre a temática 51,4% afirmam não querer frequentar contrapõe-se com 34,3% que manifestam o interesse. Com a introdução do SIADAP nesta instituição, 22,9% classifica o seu serviço pós SIADAP como eficiente, com percentagem igual (11,4%) vem a classificação “Pouco Eficiente” e “Ineficiente”, 5,7% referiu “Muito bom” e por fim, 2,9% referiu que em nada modificou o seu serviço.

Na verdade, existem mudanças que são quase sempre bem recebidas pelos indivíduos. É o caso de um aumento salarial inesperado, de uma melhoria do espaço de trabalho, do enriquecimento das competências, entre outras. Segundo Ganhão (1995) o que distingue estas mudanças daquelas que encontram grande resistência é o facto da sua natureza e efeitos serem bem conhecidos. Ou seja, o tipo e a intensidade da resistência que vamos encontrar vai depender em larga escala do tipo de mudança proposta e da informação que podemos fornecer a seu respeito.

O SIADAP introduziu importantes mudanças substituindo um modelo de avaliação que de facto não funcionava. O sistema de avaliação de pessoal anterior, introduzido em 1983, não conseguiu atingir os seus objectivos uma vez que quase todos os funcionários obtinham uma avaliação de Muito Bom ou Bom (Nunes citado por Araújo, 2002:36). Ao longo dos anos este modelo tornou-se numa rotina que servia para cumprir uma formalidade da progressão da carreira.

De acordo com o novo modelo procurou-se assim instituir-se mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer dos serviços quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento das carreiras dos funcionários (Resolução Conselho de Ministros, 95/2003, de 30 de Junho). Trata-se deste modo de um *“modelo de avaliação global que permite implementar uma cultura de gestão pública, baseada na responsabilização de dirigentes e outros trabalhadores relativamente à prossecução dos objectivos fixados, mediante a avaliação dos resultados.”* (Lei nº10/2004, 22 de Março). Contudo, como refere Bilhim, este novo sistema de avaliação é fundamentalmente um mecanismo de *“controlo típico das situações mecanicista, caracterizando-se por: controlo de resultados; controlo de comportamento; existência de padrões (standards); feedback e acções correctivas”* (Bilhim, 2003:81).

A experiência de três anos de implementação do SIADAP patenteia um percurso difícil. Pese embora, não exista uma avaliação destes três anos de implementação, sendo que as declarações públicas dos políticos e a análise que é feita nos preâmbulos dos diplomas legislativos permite-nos tirar algumas conclusões. Desde logo, a resistência à mudança foi evidente. Apesar do prazo estabelecido para a identificação dos objectivos ter sido fixado até final do mês de Maio de 2005, este foi largamente ultrapassada pelos serviços e organismos públicos. Muitos foram os organismos que não procederam ao estabelecimento de objectivos ou sequer à aplicação do próprio sistema. A situação assumiu tal proporção que uma circular da Direcção-geral da Administração Pública afirmava que *“Não obstante, muitos organismos e serviços da Administração Pública não fixaram ainda os objectivos para o corrente ano de 2005, o que inviabiliza a futura avaliação do desempenho dos seus trabalhadores e dirigentes intermédios. Encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Administração Pública de reafirmar que o SIADAP se encontra em vigor e que é imprescindível dar-lhe completa e cabal execução.”* (Circular Nº 1 / DGAP/ 2005).

Para acompanhar a implementação do SIADAP foi criada uma comissão. No entanto esta comissão não funcionou porque durante o primeiro ano o sistema foi aplicado a uma percentagem reduzida de funcionários, cerca de 25%, e a avaliação integrada dos serviços públicos não estava concluída. Já no

que concerne ao ano de 2006, segundo declarações do Ministro das Finanças “o SIADAP tinha sido aplicado o ano passado a cerca de 60 a 65% dos funcionários, tratando-se de um mero apuramento provisório” (Diário Económico, 28/05/2007). Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho assiste-se a uma nova mudança, entre outras, na cultura organizacional que vem determinar a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi prorrogada para o ano de 2008. Em Julho de 2007 foi apresentada a versão final do novo modelo¹⁷ e obtida a concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública. Neste novo modelo, agora designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) são estabelecidos três subsistemas de avaliação: dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. No entanto, desde logo, a primeira grande novidade é a concretização formal da avaliação dos serviços, que embora tenha sido prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada (Madureira e Rodrigues, 2007).

Tal como aconteceu em 1987 com a introdução do plano e do relatório de actividades assiste-se a uma resistência à introdução de novos instrumentos de gestão. São vários os factores que podem ter contribuído para a dificuldade na implementação: a falta de preparação dos dirigentes e funcionários para lidar com o novo sistema, debilidade identificada pelos reformadores ao admitir a necessidade de “*formação nos princípios da nova gestão pretendida, em especial no que respeita à gestão por objectivos, quadros de avaliação de desempenho e sistemas de gestão de pessoas e sua avaliação*” (Resolução do Conselho de Ministros, 53/2004); a desmotivação e desmoralização dos funcionários em consequências da redução de direitos laborais; a dificuldade em adaptar ao contexto dos serviços públicos um modelo desenvolvido para a gestão do sector privado, por fim estes instrumentos de gestão colidem com a cultura prevalecente na Administração Pública que é fortemente influenciada pelo controlo legal e pelos procedimentos administrativos tradicionais (Araújo, 2001).

¹⁷ Proposta de Lei n.º 307/2007, de 23 de Abril.

No que diz respeito à importância da frequência de acções de formação, foi possível constatar que a grande maioria dos funcionários frequentou acções de formação, manifestando ainda interesse para a frequência das mesmas. A frequência de acções de formação tem como objectivos generalizados, em quase todos os inquiridos, a produtividade, a valorização curricular, a aquisição de novas competências e melhorar a relação com os outros, como fonte de motivação, o vem apoiar a filosofia da Gestão por Objectivos. A motivação é um dos determinantes principais no que diz respeito ao rendimento individual, embora não seja o único factor a considerar. Outras variáveis, como o esforço, as capacidades individuais, o suporte social e a experiência prévia, também influenciam o rendimento. Apesar da sua indubitável importância, definir e analisar os processos motivacionais é uma tarefa de extrema complexidade, pois a motivação está relacionada com a direcção da conduta, a intensidade, a persistência, o tempo que se despende para concretizar determinado objectivo, não sendo passível de ser medida directamente, sendo assim necessário manipular determinadas condições e variáveis, observando-se posteriormente os seus efeitos na conduta. Um dos grandes desafios das organizações na actualidade é criar um ambiente de trabalho motivador para os seus funcionários. Assim, se o contexto laboral não trazer a satisfação desejada para os trabalhadores proporcional ao nível do esforço, há uma tendência natural para a redução do esforço no local de trabalho e a movimentação dessa energia em acções que realmente despertem o interesse do indivíduo.

Neste âmbito, o termo motivação deriva do verbo latino *movere*, podendo ser definida como o aspecto dinâmico do comportamento através do qual se procura compreender o processo de orientação do comportamento para situações e objectos preferidos, ou seja o processo responsável pela intensidade, direcção e persistência dos esforços de uma pessoa para o alcance de uma determinada meta (Robbins, 2002). O uso das teorias da motivação pelos administradores mostra que a motivação tem como base o fundamento de estimular os funcionários de uma empresa/organização para a produtividade e para o desempenho. A motivação e liderança são resultados de atitudes de uma administração de recursos humanos voltada para a satisfação e bem-estar dos seus funcionários, tendo por base as recompensas e benefícios oferecidos aos empregados, quer sejam recompensas ou benefícios

monetários ou não monetários (Fiorelli, 2004). Portanto, quem motiva uma pessoa, isto é, quem a motiva, tende-lhe a provocar um novo ânimo, e ela começa a agir na procura de novos horizontes e conseqüentemente de novas conquistas.

O filósofo Alvin Toffler (1990) afirma que o mundo está a assistir um virar da página na história da sociedade humana. Os tradicionais factores de produção, ou seja, o capital e a mão-de-obra, já não são suficientes para produzir riqueza. Actualmente, o factor económico que traz o diferencial para as organizações é sem dúvida o conhecimento. Procurar inovar para atender às crescentes exigências dos cidadãos, as organizações públicas estão a implementar meios para melhor gerir o seu capital humano.

Em suma, a partir dos anos 80, gestores dos serviços públicos e privados de todo o mundo depararam-se com o desafio de reformar a organização e o funcionamento dos respectivos serviços, tendo em vista a necessidade de imprimir maior transparência ao gasto público *vis-à-vis* a redução dos recursos disponíveis para o sector, assim como para a política social em geral, o aumento incontrolável das despesas e as mudanças no perfil demográfico das populações. Além disso, a procura de alternativas que possibilitassem o alcance de maior equidade e proporcionassem serviços de melhor qualidade tornou-se peremptória perante o aumento das desigualdades. Ainda que os motivos que levaram à reforma das organizações tenham sido diferentes nos diversos países, os objectivos que nortearam a mesma parecem ser homogéneos.

De uma maneira geral, as propostas de reforma da administração pública são sintonizadas com o amplo movimento mundial de reforma do Estado, questionando-se fortemente a forma como até então os serviços tinham vindo a ser organizados e desempenhar suas funções. Deste modo, a questão do papel do Estado começou a ganhar destaque neste debate.

O sector empresarial tem vindo a ser alvo, ao longo das últimas décadas, de sucessivas reestruturações, potenciando a sua capacidade produtiva através da melhoria de processos, métodos de trabalho e optimização de custos, permitindo-lhe efectuar com assinalável eficácia a gestão dos respectivos recursos. Contrariamente, assiste-se, ainda hoje, a uma Administração Pública caracterizada pela imperfeição dos seus sistemas de

informação, pela inexistência de uma eficaz avaliação das pessoas ou mesmo das próprias organizações, ou ainda pela notória falta de coordenação entre serviços, consequências directas de rotinas funcionais recalcadas, em detrimento de uma gestão planeada em função dos objectivos a atingir e responsabilizada pelos resultados alcançados.

A reforma na Administração Pública, tendo em vista reformular modelos e processos desadaptados face à actual conjuntura de actuação dos entes públicos, tem dado origem a um quadro legal inovador, dotando os respectivos serviços de instrumentos semelhantes aos usados no sector privado. Introduce-se assim a nova prática de gestão – Gestão por Objectivos. A gestão por objectivos foi eleita como sendo a grande força motriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados. Nesse sentido, incentivaram-se e criaram-se condições de adopção de novos modelos organizativos mais ágeis e flexíveis, redefinem-se as competências e responsabilidades dos dirigentes e desenha-se um sistema coerente e integrado para a avaliação de desempenho. É neste âmbito que surge o SIADAP, agora designado por SIgADAP. Um sistema de avaliação de desempenho aplaudido por uns e odiado por outros, o que constitui um obstáculo/ resistência à mudança. Para fazermos face a isto, Madureira e Rodrigues (2006) defendem a mudança do comportamento através da participação, comunicação e implicação dos indivíduos no processo de mudança. Hoje, o que importa à gestão é saber motivar as pessoas na incerteza.

Contudo, deixamos algumas sugestões de factores de sucesso para a aplicação do SIgADAP no Centro Hospitalar de Coimbra:

✓ *Negociação dos objectivos versus imposição* – isto significa que os executantes dos objectivos, os avaliados/trabalhadores, devem participar de forma activa na determinação dos seus próprios objectivos em vez de os mesmos lhes serem definidos unicamente pelos seus superiores, tratando-se de um processo de formulação concertada entre o subordinado e superior hierárquico. O envolvimento e a consulta, sendo um processo de partilha e incorporação de feedback comportam vantagens consideráveis, as quais se destacam o enriquecimento das soluções adoptadas pela participação de quem

está mais próximo dos problemas com que a organização se depara; a eliminação da resistência à mudança, uma vez que a própria colaboração no processo gera um compromisso com os resultados alcançados; o reforço do sentido de pertença à organização; a compreensão do significado e alcance dos objectivos traçados; elevada motivação dos funcionários.

✓ *A importância da “triagem” dos objectivos individuais dos funcionários – esta triagem traduz-se numa análise do rigor, precisão, clareza, mensurabilidade, tangibilidade, especificidade dos objectivos definidos, no sentido de avaliar a sua legitimidade e validade para que ao longo do processo de avaliação não surjam problemas ou divergências, como por exemplo no que se refere à concretização, não concretização ou superação dos objectivos fixados, entre os avaliados e os avaliadores.*

✓ *O envolvimento da administração na organização no processo.*

✓ *O envolvimento dos funcionários – sendo para nós a condição *sin qua non* para o sucesso da implementação de qualquer projecto na organização, através de um forte compromisso da gestão de topo, uma boa comunicação dos objectivos organizacionais (estratégicos e individuais) e clarificação dos objectivos da avaliação.*

✓ *A importância da formação sobre o SigADAP aos avaliadores e das sessões de esclarecimento.*

✓ *O acompanhamento do processo de avaliação de desempenho.*

✓ *A superação de possíveis resistências organizacionais – os motivos indicados pelos dirigentes aos funcionários, como justificações para a mudança, mas sobretudo a forma como estes são percebidos e interpretados, são determinantes na definição de uma conduta de associação, ou ao contrário, de distanciamento relativamente às modificações introduzidas. A credibilidade é pois, neste sentido, um elemento central na aceitação e na implicação dos indivíduos num processo de mudança. Existem alguns factores passíveis de gerarem reacções adversas à mudança por parte dos colaboradores de uma organização, de entre eles merecem especial destaque “a perda de privilégios ou de controlo”, “a incerteza quanto ao futuro” e a “perda da hegemonia das competências”. Importa ainda salientar que por vezes a resistência pode também ser organizada pelos denominados líderes informais que, não raras as vezes, vão criando situações vantajosas, não formalizadas,*

situações essas que com a introdução de novos modelos de organização e gestão podem ser postas em causa ou simplesmente desaparecer (Madureira, 2004: 166).

✓ *Boa comunicação interna* – é de salientar a importância da clarificação dos canais de comunicação formal ascendente e descendente no Centro Hospitalar de Coimbra (organigrama).

✓ *Cultura organizacional favorável.*

✓ *Informação adequada e suficiente ao longo de todo o processo da aplicação do SIgADAP por todos os serviços ao Organização.*

✓ *A disponibilização das ferramentas necessárias para o funcionamento do sistema.*

(Folha deixada intencionalmente em branco)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Em resumo, do mesmo modo que o problema não é a falta de tecnologia, o problema também não é a falta de dinheiro. O único real problema é a falta de visão ou a visão incorrecta. O grande mal dos pequenos poderes, não é a sua dimensão; é, ou pode ser, a falta de ideias, mal disfarçada com mais do mesmo vestido de novo vocabulário”.

António José Telo, 2006

A Administração Pública Portuguesa encontra-se em pleno processo de reestruturação e reforma, em termos das suas atribuições e da sua organização, consequência das novas responsabilidades e exigências impostas pelos cidadãos ao Estado, como também das recentes políticas europeias. O novo paradigma para a administração pública nacional requer uma aproximação aos cidadãos e empresas, bem como a garantia da prestação de um serviço mais eficaz, eficiente, transparente, responsabilizável, célere e com maior qualidade. Além disso, os mais variados quadrantes da sociedade portuguesa reconhecem que a modernização sustentável da administração pública constitui uma condição imprescindível à estratégia de desenvolvimento do país, devido ao peso do sector público que representa mais de metade do PIB nacional, continuando a ser o maior empregador. Podemos enunciar quatro forças motrizes inerentes a este processo de reestruturação, passamos a enunciar: servir melhor as pessoas; prestigiar a administração pública; dignificar o funcionário público; a modernizar o país¹⁸. Todo este contexto dinâmico obriga a administração pública a enfrentar novos desafios, onde os funcionários públicos devem desempenhar um papel essencial. Sem a participação e coadjuvação destes, a Administração não poderá cumprir o imperativo de servir melhor o país e de forma mais eficiente.

Na verdade, o aumento da produtividade e da competitividade, a modernização e o desenvolvimento organizacional do sector público, só poderá ser devidamente optimizado se estiver assente num acervo humano qualificado e motivado. Daí que um dos objectivos estratégicos da reforma em curso

¹⁸ De acordo com o articulado no Plano Operacional da Administração Pública (POAP)

(largamente consagrados pelo POAP¹⁹) passa pela aposta na motivação, na formação e na valorização dos funcionários públicos²⁰. A concretização deste propósito permitirá igualmente o desenvolvimento das competências individuais, das competências colectivas e a redução do défice de qualificações existentes. No entanto, este objectivo deverá ser realizado tendo em conta a adequação das qualificações e das competências dos recursos humanos às necessidades, estratégia e missão dos diversos organismos. Importa reconhecer que um dos domínios em que a formação aos funcionários públicos deve ser particularmente incisiva é nas tecnologias de informação e comunicação (TIC), dado o advento da sociedade da informação²¹. Por outro lado, a necessidade de uma qualificação polivalente e de competências transversais é cada vez mais premente, em virtude não só das novas formas de organização do trabalho, como também das reestruturações organizacionais que impõem a reconversão dos perfis profissionais. Veja-se o que está a suceder-se actualmente com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Em 2003, cerca de $\frac{3}{4}$ dos organismos da Administração Pública realizaram acções de formação para os seus trabalhadores.

Deste modo, ao reflectirmos sobre o percurso da história da avaliação do desempenho no nosso país é possível verificar três períodos que se distinguem claramente pelo seu contexto político, social e económico.

Com apenas 5 anos de existência, a democracia parlamentar debateu-se com a necessidade de ajustar, corrigir, enquadrar e regulamentar uma “Função Pública caótica”, tendo considerado importantes neste âmbito a garantia de igualdade de oportunidades, o papel do mérito e da competência, a justiça e a equidade social, bem como a eficácia da máquina administrativa. Passados cerca de 25 anos de aplicação, reconhecidamente enviesada e

¹⁹ Plano Operacional da Administração Pública

²⁰ Os restantes objectivos estratégicos da reforma são: prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência; promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e aplicando novas práticas de gestão; introduzir uma nova cultura de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários; fomentar a qualidade do serviço público, medindo e monitorizando o nível de serviço prestado e o grau de satisfação dos utentes.

²¹ Livro Verde para a Sociedade da Informação, Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE), Plano Tecnológico, entre outros.

inconsequentemente do modelo, o contexto em que a Administração se inscreve é sem dúvida totalmente diferente, no entanto são as questões associadas à produtividade e à competitividade do serviço público e da própria economia que presidem à instituição do SIADAP. Contudo, o novo modelo de avaliação, apesar de um sucesso limitado, resistiu apenas 4 anos, acabando por ser revisto, tendo a aplicação do SIADAP iniciado a partir de 2008 (Madureira e Rodrigues, 2007).

Vaz (2005: 4) afirma que o projecto SIADAP suscitou desde cedo algumas dúvidas, afigurando-se num sistema que tinha como objectivo combinar um sentido inovador com a recuperação de antigas intenções. De facto, o que importava alcançar, com estas soluções introduzidas, que permitissem o seu acompanhamento e controlo, era uma implementação equilibrada, que acautelasse e reforçasse tanto os direitos e deveres dos funcionários como os princípios orientadores da actividade administrativa. Contudo, *“após a implementação longínqua dos índices de abrangência estimados à partida, porventura demasiado optimistas, e decorridas as diversas fases processuais num percurso não isento de obstáculos, estaremos em condições de apontar algumas dificuldades experimentadas pelos serviços e organismos públicos que têm envidado esforços na aplicação do SIADAP”*.

Como já foi possível verificar, a resistência à mudança foi desde logo evidente, através por exemplo no não cumprimento dos prazos para a fixação dos objectivos, tendo sido regulamentarmente prevista a sua conclusão até final do mês de Maio de 2004, mas que foi largamente ultrapassado pelos organismos envolvidos ou até mesmo na não aplicação do próprio sistema em alguns organismos. O problema do desconhecimento do processo de avaliação e as suas componentes valorativas, por parte dos funcionários, revelou-se também aqui aquando a negociação dos objectivos a atingir, uma incompreensão face à dicotomia objectivos partilhados/ objectivos individuais, tendo surgido alguma renitência em assumir uma responsabilidade partilhada com os demais colegas de serviço (*idem*).

Um outro obstáculo à implementação eficaz do SIADAP na nossa perspectiva, reside no facto de a negociação dos objectivos não ser um processo que cabe necessariamente com o acordo entre as partes envolvidas, uma vez que, em caso de discordância, o que prevalece é a perspectiva do

avaliador, isto faz-se notar especialmente a nível de ambição dos objectivos a cumprir, sendo certo que estes devem ser ambiciosos, mas exequíveis.

Em suma, com a estruturação das carreiras da Administração Pública em 1979²², é dado o primeiro grande passo para a implementação de um sistema de avaliação de desempenho – a Classificação de Serviço, que se concretiza passados 14 de meses após a sua aprovação²³. Os principais objectivos identificados por este sistema são a gestão de pessoal, a informação e motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito. Igualmente em paralelo, é reconhecido desde a sua implementação que o modelo goza de flexibilidade na sua aplicação e que possui um carácter experimental, prevendo-se a sua revisão ao fim de 3 anos. De facto, em 1983 surgiu uma nova versão²⁴ da Classificação de Serviço, porém se mantenha o essencial do modelo anterior. Nesta nova versão, as características pessoais do trabalhador passaram a ser preponderantes no processo da avaliação traduzindo-se em competências genéricas e traços de personalidade, integrando aspectos como a qualidade e a quantidade do trabalho efectuado. O instrumento de notação adquiriu deste modo uma enorme importância em detrimento de aspectos relacionados com a diversidade organizacional e com a motivação e relacionamento no trabalho (Murphy e Cleveland (1991) citado por Madureira e Rodrigues, 2007).

No âmbito da reforma Administração Pública²⁵, o XV^o Governo Constitucional Português, implementa em 2004 um novo sistema de avaliação – o Sistema de Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) criado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e, regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio. Este novo sistema de avaliação afasta-se radicalmente do sistema que tem vigorado no nosso país nos últimos vinte anos, rompe com a utilização do tradicional e tão questionado método das escalas gráficas, substituindo-o por uma avaliação por objectivos, feita com base em metas de trabalho preestabelecidas. A avaliação de desempenho tem num contexto actual de

²² Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho.

²³ Decreto regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro.

²⁴ Decreto regulamentar n.º 44-B/83 e Portaria n.º 642-A/83, de 1 de Junho.

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril.

mudança e de afirmação de uma renovada Administração Pública, um papel importante.

Contudo, o processo de implementação do SIADAP ficou marcado por um arranque abrupto, difícil e sem a devida preparação dos intervenientes na sua aplicação, o que levou em muitos casos a uma atitude de resistência por parte de funcionários e dirigentes. Para tal concorrem dois aspectos do modelo, a saber: a preponderância da avaliação baseada em resultados e a limitação das classificações superiores por um sistema de quotas. A aceitação e a apreensão destas mudanças em relação ao modelo anterior implicariam não só uma adaptação técnica operacional como uma verdadeira mudança cultural nos serviços públicos, para a qual não foi prevista qualquer intervenção de cariz formativo ou até mesmo informativo. Outro obstáculo apontado verifica-se na não implementação do SIADAP aos serviços e no envolvimento do topo hierárquico das estruturas organizacionais. O facto de os dirigentes de topo não estarem abrangidos por este sistema de avaliação, uma vez que a avaliação de desempenho destes é remetida para esfera política (Madureira e Rodrigues, 2007).

Todos estes factores contribuíram em grande escala, de uma forma decisiva para um relativo fracasso da introdução do novo sistema de avaliação na administração pública.

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho assiste-se a uma nova mudança, entre outras, na cultura organizacional que vem determinar a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi prorrogada para o ano de 2008. Neste novo modelo, agora designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP) são estabelecidos três subsistemas de avaliação: dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. No entanto, desde logo, a primeira grande novidade é a concretização formal da avaliação dos serviços, que embora tenha sido prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada (Madureira e Rodrigues, 2007).

O SIgADAP enquadra-se no método da avaliação por objectivos. À semelhança dos restantes modelos concebidos para medir o desempenho, Vaz

(2007) refere que este também ostenta, desde logo vantagens e contrariedades, ora vejamos:

Vantagens:

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

Desvantagens:

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

Deste modo, o sistema de avaliação de desempenho deverá permitir a uma identificação das necessidades de formação e desenvolvimento dos

funcionários. Não devemos por fim, deixar de ter em consideração que qualquer avaliado de hoje poderá vir a ser um avaliador amanhã, ou ainda que, um avaliador é igualmente, por sua vez, um avaliado. Contudo, pese embora algumas dúvidas acerca deste modelo, não se pode deixar de louvar a atitude corajosa de mudança subjacente à sua elaboração, combinando um sentido inovador com a recuperação de antigas intenções.

Por último, é nosso entender, para que a reforma e a modernização da administração pública sejam efectivas, inúmeras são as medidas preconizadas. No entanto, são exemplo: a desintervenção gradual do Estado, a delegação da autoridade, o outsourcing ou a adequada adopção das novas tecnologias. Contudo, de algumas soluções apresentadas, apenas surge uma como consensual: a formação. Investir massivamente na formação é a única recomendação que não corre o risco de gerar ineficiências. É igualmente importante, alcançar com o sistema de avaliação apresentado e as soluções introduzidas, uma implementação equilibrada, que acautele e reforce tanto os direitos e deveres dos funcionários, com os princípios orientadores da actividade administrativa, promovendo assim uma atitude de responsabilização construtiva do indivíduo pelo seu desempenho, como parte de um todo organizacional que se deseja eficiente e produtivo na prossecução do interesse público. À semelhança do que aconteceu com o SIADAP, também com a implementação do SIgADAP teremos de esperar alguns anos para poder confirmar ou infirmar algumas dúvidas e críticas que lhe são hoje apontadas.

Perante este estudo podemos constatar que existem vários modelos de gestão, dos quais se destaca a gestão por objectivos, utilizada cada vez mais pelas as organizações, pois confrontam-se com resultados benéficos para a avaliação de desempenho. Dos resultados obtidos podemos concluir que os aspectos negativos da avaliação de desempenho são alguns parâmetros do processo, tais como: as entrevistas que não são efectuadas regularmente, chegando mesmo haver casos em que não são efectuadas e a redacção dos objectivos individuais que a maioria dos funcionários afirmam ter dificuldade em redigi-los e que não sabem o que é que se pretende, apesar também de muitos não serem atingidos.

Quanto à motivação dos funcionários, torna-se necessário reflectir sobre o porquê dos técnicos superiores possuírem uma baixa motivação em relação ao

sistema de avaliação de desempenho implementado comparativamente aos restantes profissionais. A explicação para esta situação pode estar relacionada com três razões: o sentimento que não é necessário inovar, a ausência de recursos inerentes à inovação que não vão de encontro às necessidades daquele grupo profissional e a insatisfação dos funcionários perante este novo modelo de avaliação de desempenho, o que reflecte a não identificação com o projecto da organização.

Quanto ao conhecimento ao SIADAP, os resultados revelaram possuírem conhecimentos acerca da temática, confidenciando-nos para a necessidade de haver mais sessões de esclarecimento acerca do mesmo para uma melhor implementação do SIADAP. No entanto, existem ainda pessoas que não sabem o que é o SIADAP, logo será necessário reflectir em proceder esclarecimentos sobre o tema, para melhores resultados na implementação do novo sistema de avaliação.

Relativamente às acções de formação, apenas 2,9% funcionários manifestaram desinteresse na frequência contrapondo com os restantes inquiridos que manifestaram interesse na frequência das mesmas com o objectivo de progressão na carreira e em relação à remuneração.

Outro dado importante que obtivemos foi o facto de verificarmos que o desagrado em relação com o SIADAP não varia com a idade dos funcionários, o que pode transmitir que os funcionários encontram-se disponíveis para a inovação em qualquer idade.

Deste modo, esta dissertação não esgota a investigação sobre o tema da avaliação de desempenho dos funcionários no sector público, especificamente numa instituição de saúde.

Assim, como sugestões para futuras investigações seria interessante analisar, numa fase em que a implementação do SIADAP na administração pública portuguesa seja mais significativa, quais os procedimentos e fases seguidas no desenvolvimento e adopção do modelo, quais os determinantes da sua utilização e as alterações efectuadas relativamente ao sistema de avaliação de desempenho proposto para a gestão privada. Por outro lado, a investigação dos impactos dessa utilização no sucesso organizacional revela-se de extrema relevância. A realização de um estudo de caso a uma outra unidade saúde que já tenha aplicado o SIADAP afigura-se também bastante

pertinente, através do qual se poderia estudar todo o processo de implementação seguido e a forma como está ser utilizado. Sugere-se, ainda, a realização de um estudo, seguindo uma metodologia idêntica, mas focando outro sector da Administração Pública, como as universidades, os hospitais ou as câmaras municipais, permitindo depois comparar os resultados.

BIBLIOGRAFIA

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2001. *“Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy” in Public Administration*, Vol. 79, Nº 4. pp. 915-932.
- Araújo, Joaquim Filipe (2002), *“Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional”*, Coimbra: Quarteto Editora;
- Astleithner, F. e Hamedinger, A. (2003), *“Urban Sustainability as a New Form of Governance: Obstacles and Potentials in Case of Vienna”*, Innovation, Vol. n.º16, n.º 1, pp. 51-75;
- Bilhim, João (2003). *“A Avaliação de desempenho na Administração Pública” Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. IV, Nº 1 e 2, pp. 72 – 87;
- Bouckaert, Geert (1998), *“Medição e Gestão da Performance no Contexto do Sector Público”*, I Encontro INA, pp. 57;
- Caetano, António; Ferreira, José Maria Carvalho e Neves, José (2001), *“Manual de Psicossociologia das Organizações”*, Mc Graw-Hill;
- Caiado, António C. Pires e Pinto, Ana Calado (2002), *“Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública”*, Lisboa: Áreas Editora, 2ª edição;
- Circular Nº 1 / DGAP/ 2005, 29/3/2005;
- Collis, Jill e Hussey, Roger (2005), *“Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação”*, Porto Alegre, Bookman;
- Constituição da República Portuguesa*, artigo 82º n.º 2;
- Couto, João Pedro Almeida (2003), *“Planeamento estratégico aos vários níveis da Administração Pública: uma análise comparada” Revista de Administração e Políticas Públicas: Fórum Avaliação na Administração Pública*, Vol. IV, n.º 1 e 2;
- Curto, Helena (2001), *“O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais e a MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA”*, Revista de Administração e Políticas Públicas: Fórum Administração Local, Vol. II, n.º1;
- Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de Dezembro;*
- Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho;*

Decreto-Lei n.º 116/85, de 19 de Abril;
Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Junho;
Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho;
Decreto-lei n.º 442/ 91, de 15 de Novembro;
Decreto-lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro;
Decreto-Lei n.º 188/2003, de 20 de Agosto;
Decreto-Lei n.º 206/2004, de 19 de Agosto;
Decreto-Lei n.º 50-A/2007, de 28 de Fevereiro;
Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro;
Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho;
Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de Junho;
Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio;
Diário da República, 1ª Série, n.º 41, de 21 de Fevereiro de 2007;
Diário da República 250 Série I, 1º Suplemento de 2007-12-28;
Denhardt, Janet e Denhardt Robert, *“The New Public Service: Serving, not steering”*. London: M. E. Sharpe, 2003, pp. 155;
Diário Económico, 28/05/2007;
Drucker, Peter F. (1954), *“The Practice of Management”*;
Drucker, Peter F. (1993), *“Gerindo Para o Futuro”*, Lisboa: Difusão Cultural, Sociedade Editorial e Livreira, Lda;
Ferreira Vaz, Rui Pedro (2004), *“Gestão por Objectivos e Avaliação de Desempenho: A Administração Pública em Mudança”*, [Documento retirado do site: www.uc.pt/sacad, consultado em 16 de Março de 2007];
Ferreira Vaz, Rui Pedro (2005), *“Avaliação de Desempenho: Diagnóstico de Mudança”*, [Documento retirado do site: www.uc.pt/sacad, consultado em 16 de Março de 2007];
Freitas do Amaral, D./ Lino Torgal (2001), *“Curso de Direito Administrativo”*, Vol. II, Coimbra: Almedina;
Fiorelli, J. O. (2004), *“Psicologia para administradores”*, São Paulo: Atlas.
Ganhão, M. T. (1995), *“A resistência à mudança: causas, variáveis psicossociais e atenuantes (o caso da Administração Pública Portuguesa)”*, Organizações e trabalho, pp. 95-106;
IGDAP (1996), *“A Administração Pública em números. 1º Recenseamento Geral da Administração Pública”*;

- Ilharco, João (1998), *“Avaliação e renovação na Administração Pública”*, Lisboa: I Encontro INA, pp. 289;
- Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto;*
- Lei n.º 27/2002, de 8 de Novembro;*
- Lei n.º 1/2004, de 15 de Janeiro;*
- Lei n.º 10/2004, de 22 de Março;*
- Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho;*
- Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro;*
- Lei n.º 15/2006, de 26 de Abril;*
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro;*
- Madureira, César (2002), *“A avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública”* Actas do 3.º Encontro INA cujo tema foi *“A reinvenção da Função Pública”*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian;
- Madureira, César (2004), *“A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa”*, Oeiras: INA;
- Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2006), *“A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”*, in *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, n.º 2, pp. 153-171;
- Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2007), *“Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Publicado século XXI”* [Documento retirado do site: www.ina.pt, consultado em 16 de Março de 2007];
- Martins, Raquel (2005). *“Avaliação dos funcionários públicos está num impasse”*, in *Diário Económico* [Documento retirado do site: www.diarioeconomico.com, consultado em 16 de Março de 2007];
- Martins, Victor, *“Incentivos privados e valores de interesse público”*, in *Jornal de Negócios* [Documento retirado do site: www.diarioeconomico.com, consultado em 16 de Março de 2007];
- Mintzberg, Henry (2004), *“Estrutura e Dinâmica das Organizações”*, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 3ª edição;
- Miranda, Elisabete (2005), *“Primeira fase da revisão das carreiras pronta em 2005”* in *Diário Económico* [Documento retirado do site: www.diarioeconomico.com, consultado em 16 de Março de 2007];

- Moutinho Oliveira, Marta (2006). “*Cinco tutelas avaliaram mais de 80% dos efectivos*” in *Diário Económico* [Documento retirado do site: www.diarioeconomico.com, consultado em 16 de Março de 2007];
- Mueller, D. C. (1979), “*Public Choice*”, Cambridge: Cambridge University, pp. 1-2;
- Nabais, Júlio (1998), “*Avaliação dos agentes administrativos*”, Lisboa: I Encontro INA, pp. 255;
- Nunes, Rogério da Silva (1998), “*Administração Universitária: concepções, modelos e estratégias gerenciais*”. Tese de doutoramento em Administração. Universidade de São Paulo;
- OCDE (1999), “*Government Reform: of rules and functions of Government and Public Administration*”, New Zealand Country Paper, Colóquio “*Construir hoje a Administração de amanhã*”, Paris, 14 e 15 de Setembro;
- Oliveira Rocha, J. A. (2005), “*Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*”, Lisboa: Escolar Editora, pp. 189-190;
- Oliveira, Luís Valente de (2001), “**A GOVERNÂNCIA: COMO PREOCUPAÇÃO PERMANENTE DE UM PROCESSO CONTÍNUO DE APRENDIZAGEM COLECTIVA**” *Revista de Administração e Políticas Públicas: Fórum Avaliação na Administração Pública*, Vol. II, n.º 2;
- Pessoa Amorim, R. (1997), “*O Emprego Público – Antecipar a mudança, gerir a mudança*” Lisboa, pp. 81 (manuscrito não publicado);
- Plano Estratégico 2006-2010 do Centro Hospitalar de Coimbra, E.P.E.;
- Portaria n.º 549-A/2004, de 14 de Maio;*
- Portaria n.º 1633/2007, de 31 de Dezembro;*
- Rebelo, Glória (2005), “*Gestão pela competência*”, *O Economista*, pp. 103-109, [Documento retirado do site: www.cadernoseconomia.com.pt/e2005/gloria_rebelo.pdf, consultado em 16 de Março de 2007]
- Rebelo, Glória (2006), “*A Reforma da Administração Pública*”: opinião. *Jornal de Negócios* (07/02/06);
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Junho;*
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, Diário da República I, Série-B n.º 94 21 de Abril de 2004;*

- Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2005, publicada no Diário da República em 30 de Junho de 2005;
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto;
- Rocha, J. A. O. (2001), *“Gestão Pública e Modernização Administrativa”* Oeiras: INA, pp. 60;
- Salazar, Pedro (2005). *“Avaliação da função pública sem acordo”* in Diário Económico [Documento retirado do site: www.diarioeconomico.com, consultado em 16 de Março de 2007];
- Santos Marques, J. P. (1998), *“Relação entre a Classificação dos Agentes Públicos e a Percepção da Qualidade dos serviços pelos Utentes: um estudo exploratório”*, I Encontro INA;
- Silva, João A. F. (2003), *“A Gestão por Objectivos no Centro da Reforma Administrativa”*, Revista de Administração e Políticas Públicas: Fórum Avaliação na Administração Pública, Vol. IV, n.º 1 e 2, pp.103 – 109;
- Sousa Franco, A. L. (1995), *“Finanças Públicas e Direito Financeiro”*, Volume I, Coimbra: Almedina, 4ª edição – 2ª impressão;
- Suleman, Fátima (1996), *“Competência: eixos de difusão”*, Revista Dirigir: Revista para chefias, Lisboa: Instituto do Emprego e Formação Profissional, n.º 41 (Janeiro/ Fevereiro 1996);
- Toffler, Alvin (1990), *“Powershift: Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century”*, Batam Books, New York;
- Tuckman, Bruce W. (2000), *“Manual de Investigação em Educação”*, Fundação Calouste Gulbenkian;
- Vaz, Rui Pedro Ferreira (2004), *“Cumprimento de objectivos e motivação para o desempenho: a recompensa do mérito”* [Documento retirado do site: www.uc.pt/sacad/sist_rec.doc, consultado a 10 de Outubro de 2007];
- Vaz, Rui Pedro Ferreira (2005), *“AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: DIAGNÓSTICO DE MUDANÇA”* [Documento retirado do site: www.uc.pt/sacad/sist_rec.doc, consultado a 10 de Outubro de 2007];
- Vaz, Rui Pedro Ferreira (2007), *“GESTÃO POR OBJECTIVOS E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUDANÇA”* [Documento retirado do site: www.uc.pt/sacad/sist_rec.doc, consultado a 10 de Janeiro de 2008];

XV Governo Constitucional (2003), “*Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública*”, Lisboa [Documento retirado do site: www.governo.gov.pt/orientaçoareformaAP.pdf, consultado em 20 de Novembro de 2007];

<http://www.chc.min-saude.pt/> (consultado em 1 de Março de 2008)

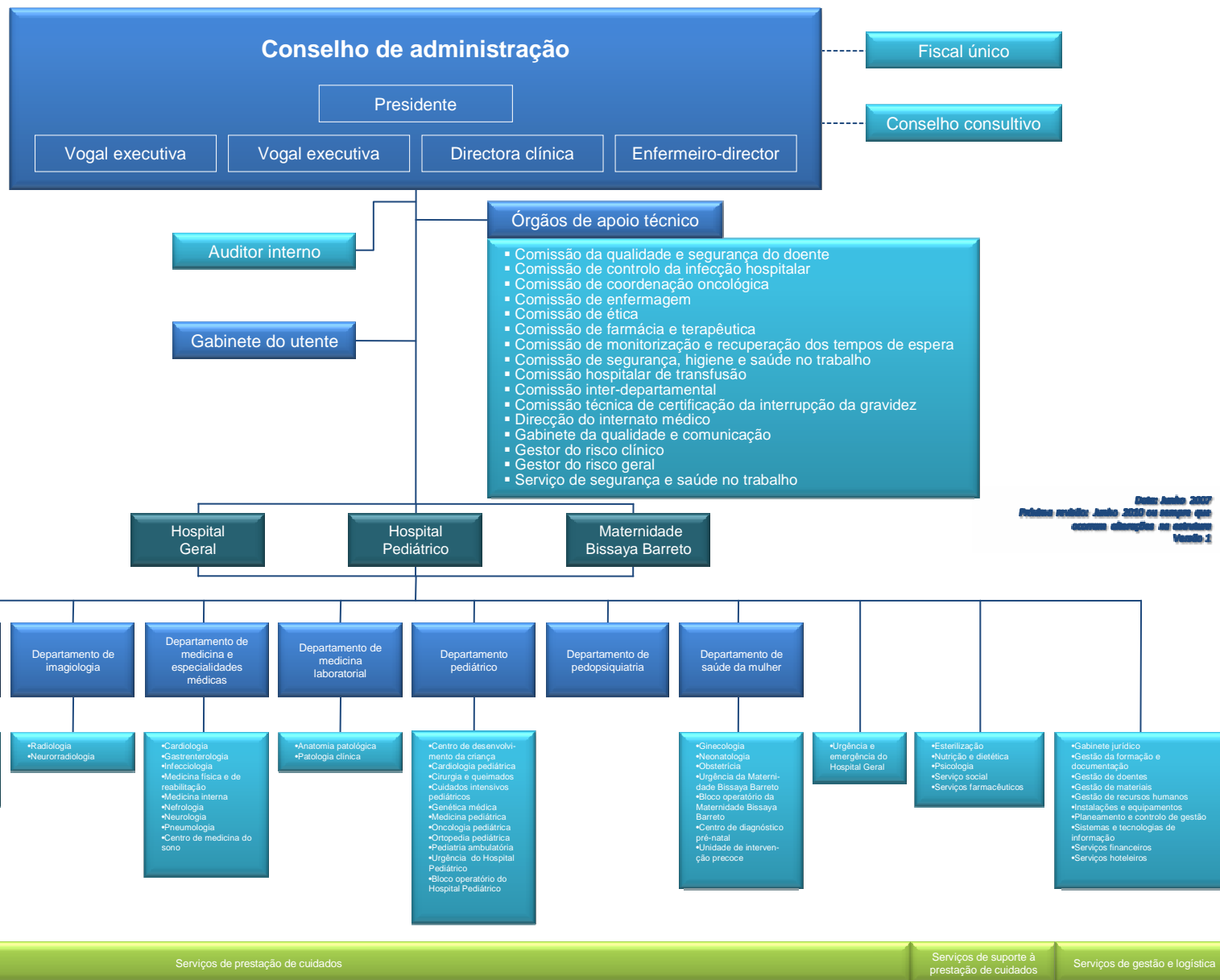
www.simplex.gov.pt (consultado em 23 de Janeiro de 2008)

www.prace.gov.pt (consultado em 23 de Janeiro de 2008)

<http://www.chc.min-saude.pt/> (consultado em 23 de Janeiro de 2008)

ANEXO I

Modelo interno de organização



ANEXO II

Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira
Rua Principal, n.º 196 Cegonha
Antanho
3040-585 COIMBRA
Contacto: 96 28 23 323

Exm.º Sr. Presidente do Conselho de
Administração do Centro Hospitalar de Coimbra

Data:

Assunto: Pedido de autorização para recolha de dados e aplicação de um Inquérito por questionário sobre aspectos relacionados com a **Avaliação de Desempenho na Administração Pública e a nova Legislação que rege a mesma.**

Eu, Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira, Licenciada em Enfermagem, mestranda em Administração Pública, no Instituto Superior Bissaya Barreto e tendo como orientador o Sr. Prof. Dr. António Barbosa de Melo, venho por este meio solicitar a V.ª Ex. autorização da realização do estudo na sua instituição. O tema do estudo é “A aplicação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho no CHC”, que tem como objectivo saber qual o estado de aplicação do SIADAP no Centro Hospitalar de Coimbra (Hospital Geral, Hospital Pediátrico e Maternidade Bissaya Barreto) e avaliar os conhecimentos e necessidades de formação de quem é avaliado de acordo com o novo regime (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro). Serão aplicados 270 questionários distribuídos pelas seguintes categorias profissionais: Técnico Profissional, Administrativo, Operário, Auxiliar de Acção Médica, Técnico Superior de Saúde, Técnico Superior, Técnico de Informática e Técnico.

Este estudo decorrerá durante o mês de Junho.

A informação recolhida será tratada respeitando a privacidade e vontade dos participantes no estudo, ficando ao inteiro dispor todo o trabalho.

Junto em anexo o questionário a aplicar.

Grata pela sua disponibilidade.

Cordiais Cumprimentos,

Coimbra,
A requerente,

(Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira)

ANEXO III

ANEXO IV

Questionário

O meu nome é Catarina Oliveira, sou Licenciada em Enfermagem e encontro-me neste momento a realizar o estudo para a minha **Dissertação de Mestrado em Administração Pública**, no Instituto Superior Bissaya Barreto.

Com esta investigação, pretendo contribuir para o avanço científico e aprofundamento do conhecimento sobre aspectos relacionados com a **Avaliação de Desempenho na Administração Pública**.

Assim sendo, venho por este meio solicitar a sua valiosa colaboração no preenchimento do presente questionário, contribuindo desta forma para o desenvolvimento deste trabalho.

O questionário encontra-se dividido em três partes. A primeira diz respeito aos dados sociodemográficos relativos ao inquérito por forma a ser possível caracterizar a amostra. A segunda corresponde à formação profissional, de modo a efectuar o levantamento das necessidades formativas. A terceira e última parte corresponde à análise dos conhecimentos acerca do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Para responder ao questionário, é apenas necessário seguir as orientações de preenchimento. A **confidencialidade** está garantida desde o início do preenchimento deste questionário e os resultados deste estudo serão sempre mantidos no **anonimato**. Estes dados serão apenas analisados pelas pessoas directamente envolvidas no estudo.

A sua participação é muito especial e importante, pelo que gostaria de poder contar com ela.

Grata pela disponibilidade e colaboração.

Catarina Alexandra Carvalho de Oliveira

Contacto: cati.alexandra.oliveira@gmail.com

Nota: Antes de responder, leia atentamente cada uma das questões e respectivas alternativas de resposta. Assinale com **um** a resposta que está de acordo com a sua opinião.

PARTE I – Dados Sociodemográficos

1. Idade _____ anos

2. Sexo:

Masculino

Feminino

3. Habilitações Literárias:

Doutoramento Mestrado Licenciatura Bacharelato

Curso Profissional 12.º ano 11.º ano 9.º ano 6.º ano

4.ª classe Outra Qual? _____

4. Tempo de exercício profissional _____ anos e/ou meses (**risque o que não interessa**).

5. Serviço onde exerce funções _____

6. Profissão _____

7. Grupo profissional:

Técnico Profissional Administrativo Técnico Auxiliar

Operário Técnico Superior Técnico Superior de Saúde

Técnico de Informática

PARTE II – Formação Profissional

1. Já frequentou acções de formação promovidas pelo Centro Hospitalar de Coimbra?

1.1 Sim

1.2 Não

1.2.1 Se respondeu não, indique as razões:

(Assinale com **um ou mais** a sua resposta)

Impossibilidade de dispensar/ obter dispensa para participar.....

Inexistência de qualquer benefício para o serviço.....

Não reconhecimento de qualquer benefício para o próprio.....

Incompatibilidade entre o horário das acções e o horário de funcionamento de serviço.....

Excessiva duração das acções de formação.....

Inadequação dos temas propostos às necessidades sentidas para o serviço e para o próprio.....

Falta de interesse.....

Outra, qual? _____

2. Está interessado/a em frequentar cursos de formação a promover pelo Centro Hospitalar de Coimbra?

2.1 Sim

2.2 Não

2.2.1 Se respondeu afirmativamente à questão anterior, indique qual ou quais os motivos inerentes ao interesse para frequência de acções de formação.

(Assinale a sua resposta classificando por ordem de importância cada item de acordo com a escala que se encontra na página seguinte)

1 – Sem Importância; 2 – Pouco Importante; 3 – Importante; 4 – Muito Importante

	1	2	3	4
Progredir na carreira				
Ser mais produtivo				
Adquirir novos conhecimentos				
Saber trabalhar em equipa				
Quebrar a rotina no trabalho				
Realização pessoal				
Valorização curricular				
Adquirir novas competências				
Melhorar a relação com os outros				
Ter um certificado de presença				
Outro. Qual? _____ _____				

3. Indique quais as áreas de formação que gostaria de frequentar, de acordo com a profissão que exerce, bem como, o nível de formação pretendida.

(Assinale a(s) sua(s) resposta(s) com um ou mais X)

Área de Formação	Nível de Formação		
	Iniciação	Actualização/ Aperfeiçoamento	Especialização
Área de Tecnologias de Informação e Comunicação e Aplicações Informáticas			
Processamento de texto – Word			
Folha de Cálculo – Excel			
Correio Electrónico			
Informática e Internet			
Gestão da Informação			
Inglês Técnico			
Outra. Qual? _____			
Área de Ambiente, Higiene, Saúde e Segurança			
Higiene e Segurança no Trabalho			
Outra. Qual? _____			
Área de Gestão e Planeamento Estratégico			
Comunicação			
Gestão do Stress			
Produtividade, Condições de Trabalho e Participação			
Motivação e Gestão de Equipas			
Gestão de Tempo e Organização do Trabalho			
Contabilidade e Fiscalidade			
Gestão de Conflitos			
Gestão de Recursos para a Administração Pública			
Liderança e Gestão de Equipas			
Auditoria e Sistemas de Controlo			
Globalização e Direitos dos Trabalhadores			
Outra. Qual? _____			

3.1 Para além das áreas de formação enunciadas anteriormente, indique outras que considere relevantes e adequadas para melhor satisfazerem os seus interesses e necessidades decorrentes das funções que exerce.

Área de Formação	Nível de Formação		
	Iniciação	Actualização/ Aperfeiçoamento	Especialização
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			

PARTE III – Avaliação do Desempenho na Administração Pública

1. Refira o que mais valoriza no seu trabalho?

2. Conhece o novo Sistema de Avaliação regido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro?

2.1 Sim

2.1.1 Se a sua resposta foi sim, aponte **uma** diferença entre o regime actual e o anterior.

2.2 Não

3. Indique qual a importância que atribui aos três sistemas que integram a avaliação de desempenho.

(Assinale a(s) sua(s) resposta(s) com um ou mais)

	Desconhece	Sem Importância	Pouco Importante	Importante	Muito Importante
Classificação de Serviço					
SIADAP (de acordo com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro)					
SIADAP (de acordo com a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março)					

4. Seleccione a afirmação que em seu atender melhor caracteriza o SIADAP:

(Assinale com um X a sua resposta)

O SIADAP é um programa informático utilizado em instituições de saúde.

O SIADAP é um método que permite administrar as pessoas que exercem funções nos Hospitais.

O SIADAP é um sistema que se enquadra no processo da Reforma da Administração Pública que avalia o desempenho de quem trabalha e da

organização onde se trabalha e assenta nos objectivos de: Qualidade e Excelência; Liderança e Responsabilidade; Mérito e Qualificação.

5. Como se posiciona face à aplicação do SIADAP no Centro Hospitalar de Coimbra?

A favor

Contra

Não tem opinião

6. Já frequentou acções de formação sobre o SIADAP?

6.1 Sim

6.1.1 Se sim, como as classifica?

Nada satisfatórias

Pouco satisfatórias

Satisfatórias

Bastante satisfatórias

Extremamente satisfatórias

6.2 Não

6.2.1 Se não, porquê?

7. Concorda com a existência de quotas fixas para a atribuição das classificações, de Desempenho Relevante e Desempenho Excelente, de acordo com o novo regime?

7.1 Sim

7.2 Não

Porquê?

8. Relativamente à sua definição dos objectivos individuais, como os classifica quanto ao grau de dificuldade?

Nunca tem dificuldade

Algumas vezes tem dificuldade

Frequentemente tem dificuldade

Tem sempre dificuldade

9. Considera que aplicação do SIADAP deveria ser alargada a mais funcionários?

9.1 Sim

9.2 Não

Porquê?

10. Qual(ais) é(são), em sua opinião, a(s) consequência(s) que resulta(m) para o funcionário/ agente da Administração Pública que tenha como classificação final **Desempenho Inadequado**, de acordo com o novo regime?

10.1 Quais são em sua opinião os mecanismos que poderão ser utilizados caso o funcionário considere injusta a sua avaliação?

11. Refira como classifica o seu serviço após a aplicação do SIADAP.

Ineficiente

Pouco Eficiente

Eficiente

Muito Eficiente

12. Considera que o SIADAP avalia bem as qualidades requeridas de um servidor da Administração Pública?

12.1 Sim

12.3 Não

Porquê?
