

SEGUNDO CICLO DE ESTUDOS

ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

**Sistema Integrado de Gestão e Avaliação
do Desempenho Na Administração Pública
– Um Estudo Crítico**

Jorge Manuel Ferreira Dos Santos

M

2023



FACULDADE DE DIREITO

Jorge Manuel Ferreira Dos Santos

**SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO
DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Um
Estudo Crítico**

*Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade do Porto como
condição para a obtenção do grau de
Mestre em Direito, área de
especialização em Ciências Jurídico-
Administrativas.*

Orientador: Professor Doutor António Francisco de Sousa

**PORTO
2023**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a minha família, em especial ao meu querido pai, que já partiu, pelo seu carácter e pelo seu legado de lições de vida. À minha mãe, pelo seu amor e dedicação. O meu agradecimento também a todos os professores, que ao longo destes anos de percurso académico partilharam comigo a sua experiência e sabedoria. Foi, e será sempre uma honra e uma satisfação lembrar os seus ensinamentos, que contribuíram para trilhar o meu caminho e, de forma imensurável, para enriquecer-me enquanto aluno, enquanto ser humano e enquanto pessoa. Agradeço também aos meus verdadeiros amigos e todas as pessoas com quem me cruzei, e que de alguma forma contribuíram para esta tão ambicionada e admirável caminhada, que é sem dúvida minha, mas que a dedico a todos.

Muito obrigado.

Jorge Santos

RESUMO

Conscientes da relevância que o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP, tem na gestão de recursos humanos e na avaliação do desempenho, na qualidade dos serviços, dos trabalhadores e dos dirigentes, consideramos que apenas através de uma abordagem crítica e avaliativa do próprio SIADAP, logramos contribuir de forma pertinente e inaudita para a compreensão do próprio sistema.

A Dissertação “Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública – Um estudo crítico” encontra-se dividida em dois capítulos. No primeiro é feita uma abordagem ao processo de avaliação do desempenho nas suas várias fases, em seguida, expomos de forma crítica algumas das ambiguidades, vacuidades e contradições do próprio sistema, esclarecendo as especificidades e constrangimentos que decorrem da sua aplicação e das consequências na progressão de carreira dos trabalhadores em funções públicas.

Dada a abrangência e dimensão do SIADAP, a sua relevância na avaliação e na “vida” dos trabalhadores da administração pública, bem como o caminho delineado para a realização desta Dissertação, optamos por centrar o nosso estudo na caracterização do subsistema do SIADAP 3 – avaliação dos trabalhadores dos serviços nas suas diversas fases.

Terminamos a Dissertação, com uma abordagem teórico-prática relativamente ao impacto que os pontos críticos do SIADAP, e os problemas adjacentes têm na vida profissional e pessoal dos trabalhadores, bem como no próprio sistema do SIADAP, concluindo de uma forma simples, direta e realista, deixando o caminho aberto a um futuro desenvolvimento do tema e deste trabalho.

ABSTRACT

Aware of the relevance that the Integrated Management and Performance Assessment System in Public Administration – SIADP has, in the management of human resources and in the assessment of the performance and quality of services, workers and managers, we believe that only through a critical evaluation of SIADAP itself, we were able to contribute in a pertinente and unprecedented way to the understanding of the system itself.

The Dissertation “Integrated System of Management and Performance Evaluation of Public Administration – SIADAP: A critical Study” is divided into chapters. In the first one, an approach is made to the performance evaluation process in its various phases, and then we critically expose some of the ambiguities, vacuities and contradictions of the system itself, clarifying the specificities and constraints arising from its application, and its consequences on the career progression of workers in public functions.

Because the scope and dimension of SIADAP, its relevance in the evaluation and the “life” of public administration workers, as well as the path outlined for the realization of this Dissertation, we chose to focus our study on the characterization of the SIADAP 3 – assessment of service workers in their various phases.

We end the Dissertation with a theoretical-practical approach regarding the impact the critical points of SIADAP and adjacent problems have on the professional and personal lives of workers, as well as on the SIADAP and adjacent problems have on the professional and personal lives workers, as well as on the SIADAP system itself, concluding in a simple, direct and realistic way, leaving open to a future development of the theme and this work.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

Introdução 6

Capítulo I

A Avaliação do Desempenho – Enquadramento Teórico 7

1 Apontamento Histórico Sobre o SIADAP 8

2 Gestão do Desempenho 9

3 Avaliação do Desempenho 10

4 Como Medir o Desempenho 11

5 A Gestão por Objetivos 12

6 Caracterização do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP 14

6.1 Princípios do SIADAP 17

6.2 Objetivos do SIADAP 18

6.3 Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) 19

7 Subsistema SIADAP 3 – Caracterização 19

7.1 Parâmetros de Avaliação 20

7.2 Ponderação dos Parâmetros de Avaliação 21

7.3 Escala de Avaliação 21

7.4 Avaliação Final 21

7.5 Diferenciação de Desempenhos 22

7.6 Efeitos da Avaliação 22

7.7 Feedback da Avaliação 23

7.8 Periodicidade e Intervenientes 24

8 Fases do Processo de Avaliação 25

8.1 Planeamento do Processo de Avaliação e Definição de Objetivos e Resultados a Atingir 25

8.2	Autoavaliação e Avaliação	26	
8.3	Avaliação.....	26	
8.4	Harmonização das Propostas de Avaliação	26	
8.5	Reunião de Avaliação.....	27	
8.6	Validação das Avaliações.....	28	
8.7	Apreciação do Processo de Avaliação pela Comissão Paritária.....	28	
8.8	Homologação.....	28	
8.9	Reclamação e Outras Impugnações.....	29	
8.10	Revisão e Monitorização dos Objetivos	29	
8.11	Regime Transitório.....	30	
Capítulo II			
Aspectos Críticos da Avaliação do Desempenho no SIADAP			32
Introdução			33
1.	A Subjetividade das Avaliações	34	
2.	A Imposição de Quotas	36	
3.	As Indeterminações e os Critérios Subjetivos	41	
4.	O “Papel” da Comissão Paritária	43	
5.	As Avaliações Militantes.....	44	
6.	A Ingerência Administrativa (Inoportuna)	46	
7.	A Desmaterialização do Procedimento do SIADAP – Consequências Legais.....	47	
8.	Conclusão	49	
Bibliografia			52
Artigos.....			54
Legislação			55

Introdução

No âmbito do processo de reforma da administração pública, foi criado em 2004 o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), que viria a ser revisto pela lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro e, mais tarde, pela lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Este sistema viria a ser determinante para uma mudança de paradigma na administração pública em Portugal onde, pela primeira vez, se introduziu uma lógica de gestão por objetivos, obrigando à avaliação do desempenho de trabalhadores, dirigentes e serviços. Se, inicialmente, este processo esteve mais presente no sector privado, rapidamente se estendeu ao sector público e, dentro deste, às administrações públicas (ou setor público administrativo). Neste percurso, Portugal não foi exceção à regra. A grande mudança preconizada por esta nova abordagem de avaliação na administração pública portuguesa, assenta na introdução da lógica de gestão por objetivos, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução de objetivos comuns. Através da lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de estado para 2013, foram introduzidas algumas alterações no SIADAP, designadamente ao nível dos ciclos de avaliação do SIADAP 2 e do SIADAP 3 que, no primeiro caso, passaram a ser de cinco ou de três anos, de acordo com a duração das comissões de serviço, enquanto que no caso dos trabalhadores assumiu um carácter bienal (art.º 9.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). De acordo com o legislador, a transparência, a imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação objetivos são princípios fundamentais para uma boa aplicação do SIADAP, que apresentou originalmente como principais objetivos, entre outros, os de promover a motivação dos trabalhadores e dirigentes, assim como reconhecer e distinguir os serviços, dirigentes e funcionários pelo mérito do seu desempenho. Existe contudo, na administração pública portuguesa, a percepção generalizada de que os objetivos acima referidos não foram cumpridos. Com efeito, continua longe de ser consensual, quais são os efeitos do impacto do SIADAP no projeto de reforma administrativa, no desempenho dos trabalhadores, nos níveis de motivação e satisfação no trabalho, no empenho na realização das tarefas profissionais, na busca de uma maior eficácia e eficiência individual, grupal e organizacional, na objetivação da diferenciação entre desempenhos pelo mérito, na isenção e neutralidade das avaliações, na responsabilização dos dirigentes e funcionários, na identificação das necessidades reais de formação e, por fim, na competitividade e conflitualidade dentro dos organismos públicos.

Capítulo I

A Avaliação do Desempenho – Enquadramento Teórico

1 Apontamento Histórico Sobre o SIADAP

Com o eclodir dos ideais económico-filosóficos do «*Welfare State*», estado do bem-estar social ou estado providência, e do «*New Public Management*» ou nova gestão pública, que ganharam ênfase sensivelmente a partir da segunda metade do Séc. XX, após o fim da 2.^a guerra mundial, e mais recentemente com a mundialização e globalização da economia moderna, tornou-se necessário repensar e criar novos métodos e processos de trabalho que permitissem o desenvolvimento das empresas e da economia, e nesse sentido, a avaliação tornou-se num instrumento cada vez mais utilizado para medir, comparar, distinguir e incrementar desempenhos dos trabalhadores.

Também em Portugal surgiram ideais reformistas, que pretendiam uma administração pública moderna e eficiente, assente na melhoria da qualidade do funcionamento dos organismos e dos serviços públicos, com serviços mais céleres e eficazes, centrados numa relação de maior proximidade com os cidadãos. Para implementar tais princípios e atingir os objetivos propostos, era necessário delinear e dar início um conjunto de medidas de reforma da administração pública, sustentadas pela monitorização contínua e sistemática de todos os níveis de desempenho dos serviços públicos.

As linhas de orientação dessa reforma viriam a ser aprovadas pela resolução do conselho de ministros n.º 95/2003 de 30 de julho, e posteriormente pela resolução do conselho de ministros n.º 53/2004 de 21 de abril, que aprovou a operacionalização e a reforma da administração pública, e onde ficou estabelecido que «*o desenvolvimento do país exige uma administração pública norteada por objetivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados...constituindo uma prioridade das políticas governamentais, pelo seu impacto na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado*». A reforma delineada preconizava uma “*nova ideia de avaliação do desempenho*” dos serviços e dos funcionários, e estabelecia como grande matriz da mudança, a adoção de um sistema de gestão por objetivos.

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública – SIADAP, foi criado pela lei n.º 10/2004 de 22 de março, que foi regulamentada pelo decreto regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio e pela portaria n.º 509-A/2004, de 14 de

maio, e entrou em vigor nos termos e com as especificidades do decreto-regulamentar n.º 6/2006, de 20 de junho, revogando o anterior e ineficaz modelo de classificação de serviço. Este diploma foi posteriormente revogado pela lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que foi sucessivamente alterada, pelas leis n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (lei do orçamento do estado para 2009), pela lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (lei do orçamento do estado para 2011) e pela lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (lei do orçamento do estado para 2013) – a chamada 2.ª geração do SIADAP. A sigla do SIADAP manteve-se da primeira para a segunda (atual) geração, no entanto, o legislador alterou a sua designação incluindo o termo “*Gestão*” em representação das várias alusões ao termo no corpo da lei, nomeadamente quando se refere a sistemas de gestão de desempenho (artigo 5.º), a gestão da administração pública (artigo 6.º) e ao ciclo de gestão (artigo 8.º). Atualmente é a lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e respetivas atualizações, que estabelece o SIADAP, juntamente com a portaria n.º 359/2013, de 13 de dezembro que aprova os modelos de fichas de avaliação, de autoavaliação e as listas de competências, e o despacho normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro, que define os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular prevista no artigo 43.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, bem como os procedimentos a que a mesma deve obedecer.

2 Gestão do Desempenho

A gestão do desempenho é um processo que se reveste de extrema importância para a gestão das organizações, designadamente, como meio de atrair, desenvolver e gerir os indivíduos e as equipas, alinhando o seu desempenho com a prossecução dos objetivos estratégicos e organizacionais, já que, da contínua identificação, medição e desenvolvimento dos recursos humanos, depende o sucesso estratégico da organização, ou seja, a sua capacidade competitiva.

Para CAETANO (1996), o sucesso na implementação dos objetivos estratégicos depende, em grande extensão, do modo como a organização desenvolve o seu ciclo de recursos humanos e das pessoas que seleciona, da adequação do sistema de avaliação de desempenho, do ajustamento entre o sistema de recompensas e o alcance dos objetivos estratégicos, e do desenvolvimento das competências necessárias para assegurar o sucesso da estratégia da organização. Atualmente, é capaz de integrar vários níveis organizacionais e promover a melhoria da performance dos indivíduos, das equipas de trabalho e da

organização como um todo, isto é, enquanto processo integrado, garante que os trabalhadores conhecem as ambições e os objetivos estratégicos da organização, que sabem qual a sua importância para a organização, o que a organização espera deles, qual o seu contributo no quadro geral, de que forma podem desenvolver o seu desempenho e atingir os objetivos propostos, como vão ser avaliados, qual a remuneração adequada, e como vão ser premiados.

Para CARAPETO et. al. (2014), a gestão do desempenho é muito mais que atribuir uma avaliação a alguém, ou seja, é um ciclo contínuo de planeamento do trabalho e definição atempada de objetivos, monitorização sistemática do progresso, desenvolvimento do desempenho do trabalhadores e das equipas através da atribuição de tarefas e da sua formação, da avaliação periódica do desempenho, e recompensa final em caso de bom desempenho. A medição do desempenho, não é mais que um dos elementos deste ciclo de gestão do desempenho. Apesar disso, nem todas as entidades públicas conseguem medir adequadamente o desempenho, quer seja porque existe uma cultura incompatível com a mediação, ou por estarem focadas naquilo que é fácil medir, e não naquilo que deve ser medido. Este autor afirma ainda que, enquanto processo, a gestão do desempenho visa conceder às organizações a capacidade para determinar objetivos estratégicos, para a definição de funções, para a fixação dos objetivos individuais, para apoio aos indivíduos e respetivo acompanhamento, para proceder à análise do desempenho, à formação para diversas competências, à remuneração em função do desempenho, assim como à formação e desenvolvimento pessoal.

3 Avaliação do Desempenho

A avaliação de desempenho consiste, na sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa, ou seja, numa análise objetiva do seu comportamento no trabalho, e posterior comunicação a este do resultado dessa avaliação. A atividade de avaliação implica assim as seguintes fases: observação do comportamento a medir; medição do comportamento; comunicação do resultado de forma a incentivar e motivar o trabalhador (ROCHA, 2020);

Toda a avaliação é um processo para estimular ou julgar o valor, a excelência, as qualidades de alguma pessoa. A avaliação do desempenho é um conceito dinâmico, pois os trabalhadores são sempre avaliados, seja formal ou informalmente com certa continuidade

nas organizações. Constitui também uma técnica de direção imprescindível na atividade administrativa, assumindo-se como um meio através do qual se podem localizar problemas de supervisão de pessoal, de integração do trabalhador à organização ou ao cargo que ocupa, de dissonâncias, de motivação, de desaproveitamento de trabalhadores com potencial mais elevado do que aquele que é exigido pelo cargo.

De acordo com os tipos de problemas identificados, a avaliação do desempenho pode contribuir para a determinação e o desenvolvimento de uma política de recursos humanos adequada às necessidades da organização (CHIAVENATO, 2014).

Segundo CARAPETO et. al. (2014), a avaliação do desempenho constitui, por si só, um fator de modernização da administração pública, e por isso, têm vindo a ser adotados em vários países, sistemas de avaliação do desempenho como forma de avaliar as equipas de trabalho ou unidades administrativas, visando quer a quantidade quer a qualidade do trabalho realizado, objetivando melhorar o rendimento e a produtividade das equipas ou unidades orgânicas, conhecer o impacto e o benefício social criado e incrementar a motivação dos trabalhadores, das equipas e dos departamentos, para melhorarem continuamente o desempenho do seu trabalho.

4 Como Medir o Desempenho

Podemos hoje afirmar que a gestão do desempenho constitui o ponto fulcral do processo de avaliação do desempenho e é fundamental para a eficácia da sua implementação. São várias as técnicas que têm sido desenvolvidas nas últimas décadas como forma de avaliar o desempenho. Alguns autores como CAETANO (1998) indicam quatro métodos de avaliação do desempenho. Segundo este autor, o desempenho consiste na observação de um executante envolvido num determinado comportamento, e numa concreta situação, tendo em vista alcançar determinados resultados. Podemos identificar quatro abordagens da avaliação de desempenho nas quais podemos integrar os diferentes instrumentos de medição de desempenho utilizados: 1) Abordagens centradas nas pessoas: enfatizam características ou traços de personalidade, usualmente traduzem-se num tipo de escalas ancoradas em traços de personalidade. São exemplos de instrumentos centrados nas pessoas, as “escalas ancoradas em traços” e a “medição de competências”. 2) Abordagens centradas nos comportamentos: baseiam-se nas ações realizadas pelos indivíduos, ou seja, nos comportamentos. São exemplos de resultados, melhorar os resultados empresariais, e

diversas outras variações semelhantes, mas um aspeto fundamental é que o processo permanece inalterado.

Outros autores como CHIAVENATO (2002), apresentam cinco principais métodos de avaliação do desempenho, designadamente: 1) Método das escalas gráficas, 2) Método da escolha forçada; 3) Método da pesquisa de campo; 4) Método dos incidentes críticos; 5) Métodos mistos;

Neste sentido, poderemos afirmar que o pilar da gestão por objetivos é o estabelecimento de objetivos e metas individuais, que são trabalhados quer pelos trabalhadores, quer pelos superiores, e “*servirão de base ao planeamento, desempenho e avaliação*”.

5 A Gestão por Objetivos

A gestão por objetivos tem sido ao longo dos últimos anos, referida por inúmeros autores e largamente discutida nos meios académicos. Segundo RODRIGUES et. al. (2005), a Gestão Por Objetivos – GPO ou (*management by objectives – MBO*) foi criada por Peter Drucker, com a publicação, em 1950, do seu livro “*The Practice of Management*”, e descreve um sistema de gestão em que os trabalhadores e os gestores de topo definem em conjunto qual é o objetivo final do seu trabalho, como o realizar, de que forma será avaliado e qual o tempo necessário à concretização. Segundo a opinião deste autor, apesar de ser uma técnica bastante popular em todo o mundo, são apontadas pelo menos três críticas clássicas à sua aplicação, designadamente: que os gestores tendem a definir metas pouco ambiciosas ou irrealistas; que os objetivos raramente resultam de um processo participativo e descentralizado; e que não promove o trabalho de equipa.

A gestão por objetivos é uma nova filosofia de gestão que assenta em quatro princípios chave, o Planeamento, a Participação, a Motivação e o Autocontrole. A atividade do Planeamento é aquela por meio da qual se decide no presente, acerca de objetivos a que a organização se irá dedicar num determinado período de tempo, tendo em conta a envolvente externa e não apenas o organismo, e em que o objetivo é algo que após negociação e acordo se propõe atingir, devendo ser claro e quantificável e que leva à necessidade de estruturação articulada com metas – estratégicas e individuais – num processo descentralizado e em cascata. A Participação consiste em que todos os trabalhadores participem na formulação dos seus objetivos e no seu controle, existindo um autêntico processo de formulação concertada entre subordinado e superior hierárquico. Cada trabalhador deve gerir o seu

próprio trabalho para que se tire proveito da criatividade de todos e de cada um. A Motivação significa que o empenho dos trabalhadores, que leva à concretização dos seus objetivos individuais integrados nos da organização leve ao reconhecimento do mérito e conseqüente recompensa. O sistema de motivação, defendido pela gestão por objetivos, procura ter em conta três tipos de necessidades que são características comuns a todo o ser humano: as necessidades materiais, as de reconhecimento e as de realização. O autocontrole é importante na medida em que gestão por objetivos coloca o indivíduo como parte integrante do processo da sua própria avaliação, em conjunto com a avaliação efetuada pelo superior hierárquico. Os trabalhadores têm conhecimento do que se espera deles das metas que devem atingir, ou seja, têm conhecimento dos meios para obterem uma boa avaliação de desempenho, permitindo que estes se autoavaliem ao longo do período. Por outro lado as organizações também se preocupam com a obtenção de resultados. Assim, a definição de objetivos permite uma avaliação com base numa análise entre os resultados alcançados e os resultados esperados, permitindo alinhar procedimentos, potenciando uma gestão estratégica mais eficaz e um controle mais rigoroso. Consiste num processo de gestão assente na teoria da definição de objetivos. Os objetivos são definidos ao nível estratégico, e em seguida «*desdobrados*» em «*cascata*» por todos os níveis da organização – para cada direção, dentro de cada direção – para as várias unidades orgânicas, e dentro destas pelos vários projetos e por cada empregado. A avaliação baseada em gestão por objetivos representa, pois, uma medida de contribuição de cada empregado para o sucesso estratégico sustentado da organização. Uma vez definidos os objetivos de eficácia, eficiência, inovação, ética, qualidade, estes passam a constituir padrões em relação aos quais o desempenho é avaliado. Embora, na literatura encontremos diferentes definições de gestão por objetivos, é possível identificar alguns elementos comuns à maioria das definições, nomeadamente: o estabelecimento conjunto de objetivos entre os trabalhadores e o seu superior hierárquico, o estabelecimento de objetivos para cada posição; a interligação de objetivos, o estabelecimento de um sistema de revisão; a ênfase colocada na mensuração e no controlo, participação ativa por parte da chefia.

A gestão por objetivos caracteriza-se por ser um método de planeamento e avaliação, baseado em fatores quantitativos. Superiores hierárquicos e subordinados elegem áreas prioritárias e estabelecem resultados a serem alcançados pela organização. Após o estabelecimento dos grandes objetivos da organização definem as contribuições individuais e procedem ao acompanhamento do desempenho de cada subordinado, ou seja, a definição

de objetivos deve processar-se em cascata. Para a viabilidade desta abordagem é necessário ter em linha de conta alguns aspetos, nomeadamente: as organizações devem estabelecer metas fundamentais e estas devem estar bem identificadas e definidas de modo a que possam ser bem compreendidas por todos os intervenientes; a fim de uma melhor gestão as metas não devem ser muitas; é importante que exista consenso e concordância geral sobre as metas definidas.

Atendendo a que um dos aspetos fulcrais da gestão por objetivos é a definição dos mesmos objetivos, é importante ter uma ideia clara do que é um objetivo, sendo que na maioria dos casos é apresentado como sinónimo de meta, de algo a atingir. Um objetivo tem que ser “um projeto enunciado de forma precisa, concreta, quantificada e referida a um espaço temporal, ambicioso para ser motivador, mas exequível”, sendo necessário que todos os trabalhadores estejam comprometidos no processo de realização de objetivos comuns e tenham igual acesso à informação.

6 Caracterização do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP, é um sistema de avaliação *«que visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade do serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências»* (n.º 2, do artigo 1.º, da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

Segundo CARAPETO (2005), o SIADAP é mais do que uma metodologia de avaliação individual, já que articula e integra técnicas de organização de atividades enquadradas no conjunto dos objetivos, através da monitorização de atividades e de avaliação do desempenho individual e organizacional, promovendo o desenvolvimento da qualidade do serviço e das competências dos trabalhadores. É um sistema integrado de avaliação organizacional ou de serviços, mas também individual, ou seja de dirigentes e trabalhadores, que funcionam de forma integrada, pela já referida *«coerência entre objetivos fixados»*.

O SIADAP enquadra-se no processo de reforma assente nos objetivos de “Qualidade e Excelência, Liderança e Responsabilidade e Mérito e Qualificação”, pelo que a gestão do desempenho é um instrumento fundamental na promoção de uma cultura de mérito, no

desenvolvimento dos funcionários e na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, à sociedade civil, empresas e comunidades. Constitui uma componente essencial para o alinhamento do papel de cada trabalhador com a estratégia e os objetivos da organização, promovendo uma melhoria de atividade, uma motivação profissional e uma dinâmica de mudança. Este sistema sustenta a avaliação do desempenho da organização, através de objetivos de eficácia, eficiência e de qualidade, e a avaliação do desempenho de cada trabalhador, tendo como referência objetivos transversais e individuais definidos, e o perfil de competências definido para a função, tendo como objetivo a identificação individual de pontos fortes e áreas de melhoria dos trabalhadores, constituindo uma fonte de informação para a identificação de necessidades de formação, para a diferenciação e o reconhecimento do mérito e para a evolução profissional.

Enquanto fator de modernização administrativa, visa desenvolver o rendimento e a produtividade dos trabalhadores, das equipas e unidades orgânicas, avaliar o impacto e os benefícios sociais, fortalecendo a motivação como meio de melhoria contínua do desempenho profissional.

O SIADAP surgiu na sequência da adoção de um novo modelo de gestão pública, o modelo gestor, que visa modernizar e melhorar a qualidade, eficácia e eficiência do serviço prestado ao cidadão, e encontra-se dividido em três subsistemas: (1) SIADAP 1 – Avaliação dos Serviços Públicos; (2) SIADAP 2 – Avaliação dos dirigentes superiores e intermédios; (3) SIADAP 3 – Avaliação dos trabalhadores. A implementação de um processo desta magnitude implica a interligação de uma série de aspetos de natureza organizacional, e obriga a um sério planeamento das atividades a desenvolver durante o período em avaliação, bem como, à definição clara de critérios e procedimentos de implementação e integração dos três sistemas, e a divulgação de informação relativa aos critérios e procedimentos a todas as partes intervenientes.

A avaliação de desempenho (ou neste caso a gestão do desempenho) é um fator determinante para o desenvolvimento dos trabalhadores em termos de melhoria dos desempenhos e para o desenvolvimento das suas competências, estando ligado com a rapidez com que estes alteram a sua posição remuneratória. Contudo, este sistema de avaliação é baseado no método das escolhas forçadas, ou seja, obriga a que apenas 5% (se for reconhecido mérito à instituição este valor pode aumentar para 10%) do total de trabalhadores e dirigentes possam ter a menção máxima, e 25% (se for reconhecido mérito à instituição este valor pode aumentar para 35%) a anterior à menção máxima.

Esta limitação encontra-se estreitamente ligada à rapidez com que os trabalhadores alteram a sua posição remuneratória, sendo que, esta se operacionaliza obrigatoriamente quando se atingem dez (10) pontos na avaliação de desempenho. Os pontos são aferidos da seguinte forma: a) 6 pontos com a menção máxima – desempenho excelente; b) quatro (4) pontos com a menção anterior à máxima – desempenho relevante; c) dois (2) pontos com a menção inferior à mencionada no ponto anterior - desempenho adequado (n.º 7 do art.º 156 da lei n.º 35/2014, de 20 de junho). Esta limitação das quotas no reconhecimento do desempenho dos avaliados origina, se o processo não for adequadamente implementado e conduzido, a situações de injustiça, que podem colocar em causa a eficácia do sistema de avaliação.

O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública – SIADAP, ou de 2.^a geração, foi aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro, e resultou da negociação entre o governo e os principais sindicatos que representam os trabalhadores da Administração Pública e caracteriza-se por ser um elemento fundamental no novo processo de gestão dos serviços públicos, e revelando-se de extrema importância pela sua abrangência, já que faz uma avaliação a três dimensões distintas, isto é, dos três subsistemas atrás referidos. A sua implementação requer um planeamento minucioso, pois os seus resultados têm impacto ao nível da gestão dos serviços, das comissões de serviço dos seus dirigentes e na vida profissional dos seus trabalhadores (carreiras, remunerações, prémios de desempenho e mobilidade). Os modelos de fichas de avaliação, de autoavaliação e as listas de competências são aprovados pela portaria n.º 359/2013, de 13 de dezembro.

O SIADAP destina-se a avaliar o desempenho, dos serviços, dos dirigentes, e dos trabalhadores da administração pública, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, e aplica-se aos serviços da administração direta e indireta do estado, e ainda, com as necessárias adaptações, à administração regional, à administração autárquica e aos órgãos e serviços de apoio do presidente da república, da assembleia da república, dos tribunais e do ministério público e respetivos órgãos de gestão e de outros órgãos independentes. Ficam excluídas do âmbito de aplicação da lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro as entidades públicas empresariais (E.P.E.), os gabinetes de apoio aos membros do governo, os gabinetes dos titulares dos órgãos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro, os gabinetes de apoio à presidência e à vereação das câmaras municipais e os avençados e tarefeiros, já que estes não se incluem

no conceito de “*trabalhadores*” para efeitos da lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro (BATALHA et. al., 2013).

De acordo com a lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro, podem ser aprovados sistemas alternativos ao SIADAP adaptados às especificidades das administrações regional e autárquica, através de decreto-legislativo regional e decreto-regulamentar respetivamente. As adaptações são feitas, respeitando o disposto em matéria de, princípios, objetivos e subsistemas do SIADAP; realização de uma avaliação do desempenho com base na comparação entre objetivos fixados e resultados atingidos e também, no caso dos dirigentes e dos trabalhadores, a demonstração de competências; diferenciação de desempenhos, considerando o número mínimo de menções de avaliação e o valor das percentagens máximas (isto é quotas).

6.1 Princípios do SIADAP

O modelo do SIADAP assenta em vários princípios, designadamente: coerência e integração, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objetivos e na execução das políticas públicas; Responsabilização e desenvolvimento, reforçando o sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores; Universalidade e flexibilidade, visando a aplicação dos sistemas de gestão do desempenho a todos os serviços, dirigentes e trabalhadores, mas prevendo a sua adaptação a situações específicas; Transparência e imparcialidade, assegurando a utilização de critérios objetivos na gestão do desempenho dos serviços, dirigentes e trabalhadores, assente em indicadores de desempenho; Eficácia, orientando a gestão e a ação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores para a obtenção dos resultados previstos; Eficiência, relacionando os bens produzidos e os serviços prestados com a melhor utilização de recursos; Orientação para a qualidade nos serviços públicos; Comparabilidade dos desempenhos dos serviços, através da utilização de indicadores que permitam o confronto com padrões nacionais e internacionais, sempre que possível; Publicidade dos resultados da avaliação dos serviços, promovendo a visibilidade da sua atuação perante os utilizadores; Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores, nos termos previstos na lei; Publicidade na avaliação dos dirigentes e dos trabalhadores, nos termos previstos na lei; Participação dos dirigentes e dos

trabalhadores na fixação dos objetivos dos serviços, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho e na avaliação dos serviços; Participação dos utilizadores na avaliação dos serviços;

6.2 Objetivos do SIADAP

O SIADAP tem como principais objetivos, designadamente: Contribuir para a melhoria do desempenho da Administração Pública; Desenvolver e consolidar práticas de avaliação e autorregulação da Administração Pública; Identificar as necessidades de formação e de desenvolvimento profissional à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública; Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e também dos trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida; Reconhecer e distinguir os serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos, premiando os desempenhos mais elevados; Estimular uma cultura de excelência e de qualidade; Melhorar a arquitetura dos processos, gerando valor acrescentado para os utilizadores na ótica de tempo, custo e qualidade; Melhorar a prestação de informação e transparência da ação dos serviços da administração pública;º

Os objetivos do SIADAP são definidos em cascata (fig. 1), ou seja, do topo para a base da pirâmide;

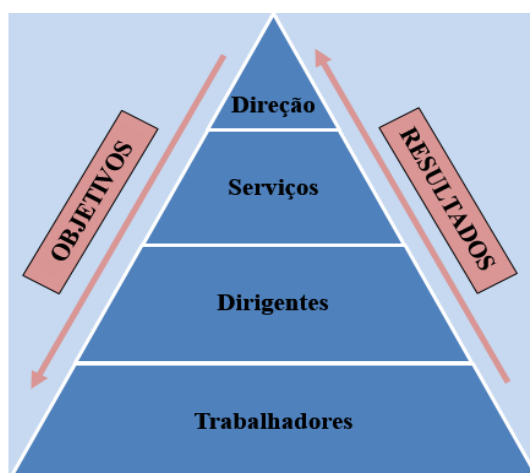


Figura 1 – Sistema de objetivos e resultados em cascata

Como atrás referido, o SIADAP atualmente em vigor integra três subsistemas, designadamente: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública – SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública – SIADAP 2; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3; Estes três subsistemas funcionam de forma integrada pela coerência entre objetivos fixados no âmbito do sistema de planeamento, objetivos do ciclo de gestão do serviço, objetivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objetivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores, e comportam os seguintes ciclos de avaliação: a) SIADAP 1, anual; b) SIADAP 2, de cinco ou três anos, de acordo com a duração da comissão de serviço; c) SIADAP 3, bienal (artigo 9.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro).

6.3 Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)

A avaliação do desempenho de cada serviço, de acordo com a lei n.º 66-B/2007, 28 de dezembro, assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Este relaciona-se com o ciclo de gestão do serviço, sendo fixado e atualizado de forma permanente, em articulação com o serviço competente, no que respeita ao planeamento e à estratégia do mesmo. A atualização do QUAR é baseada na análise da envolvente externa, na identificação das capacidades instaladas e nas oportunidades de desenvolvimento do serviço. O QUAR deve ser publicado na página eletrónica do serviço.

7 Subsistema SIADAP 3 – Caracterização

O subsistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3, aplica-se aos demais trabalhadores da administração pública, desde que tenham sido cumpridos todos os requisitos funcionais para que o trabalhador possa ser avaliado por este sistema. Com a entrada em vigor da lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, os ciclos de avaliação passaram de anuais (como previsto inicialmente pela lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro) para bienais. Assim, para que o trabalhador possa ser avaliado em sede de SIADAP 3 no biénio correspondente, o mesmo deverá ter desempenhado funções por um período igual ou superior a doze meses no decorrer desse biénio, independentemente do serviço onde o tenha prestado, que deve ser realizado em contacto funcional com o avaliador. No caso de o trabalhador ter prestado serviço por um

período inferior a doze meses, ou tiver constituído relação jurídica de emprego público por um período inferior a seis meses, no decorrer do biénio, o seu desempenho é avaliado em conjunto com o desempenho prestado no ciclo seguinte. Nas demais situações vigora, para efeitos da respetiva carreira, a última avaliação em SIADAP ou, na sua ausência, a avaliação deduzida de ponderação curricular. A ponderação curricular assenta nos seguintes critérios: habilitações académicas e profissionais; experiência profissional e valorização curricular; exercício de cargos dirigentes ou de outros cargos ou funções de reconhecido interesse público, social, designadamente exercício de atividade sindical;

7.1 Parâmetros de Avaliação

O SIADAP 3 pretende avaliar os trabalhadores em dois parâmetros distintos: Resultados; Competências; quanto aos resultados, eles decorrem da verificação do grau de cumprimento dos objetivos previamente definidos, sendo que para cada funcionário deve ser fixado um número mínimo de três e um máximo de sete objetivos. Inicialmente, é necessário proceder à descrição de cada um dos objetivos e estabelecer quais os indicadores de medida e critérios de superação, que permitirão aferir se os objetivos foram ou não atingidos. Podem ser definidos objetivos de responsabilidade partilhada, sempre que a concretização dos mesmos implique a realização de trabalho em equipa. Pretende-se, por um lado, que os objetivos de cada trabalhador sejam coerentes com os objetivos da unidade orgânica em que está inserido, sendo que, os da unidade orgânica devem estar coerentes com os da organização no sentido do topo para a base ou em cascata, pois só assim haverá mais-valia quer para a organização quer para o indivíduo. Por outro lado, numa perspetiva de desenvolvimento individual, apresenta uma componente de competências que têm por objetivo avaliar os trabalhadores nas suas competências profissionais, numa vertente de conhecimento, capacidades técnicas e comportamentais, adequadas às funções que desempenha. As competências referem-se às características individuais de cada trabalhador necessárias para o bom desempenho das tarefas ou da função. Para cada carreira/categoria do regime geral da administração pública existe um perfil de competências definido: técnico superior; assistente técnico; assistente operacional; O superior hierárquico e o trabalhador devem negociar quais as competências que serão objeto de avaliação, sendo necessário escolher um número mínimo de cinco competências.

7.2 Ponderação dos Parâmetros de Avaliação

Os parâmetros de avaliação do desempenho possuem pesos diferenciados na avaliação do trabalhador. De acordo com a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e a Portaria n.º 359/2013, de 31 de dezembro, os resultados devem ter uma ponderação igual ou superior a 60% na avaliação final. As competências, por seu lado, não devem ter um peso superior a 40% na nota final. Estas ponderações são definidas inicialmente pelo superior hierárquico, podendo ser negociadas com o avaliado. Resultados $\geq 60\%$; Competências $\leq 40\%$; Em casos excepcionais, a avaliação do desempenho do trabalhador poderá incidir apenas sobre o parâmetro “competências”, estabelecendo-se um perfil.

7.3 Escala de Avaliação

A avaliação do parâmetro resultados é composta por três níveis e expressa-se da seguinte forma: nível 1 = objetivo não atingido (se o objetivo não for cumprido atribui-se a pontuação de 1); nível 2 = objetivo atingido (se o objetivo for cumprido atribui-se a pontuação de 3); nível 3 = objetivo superado (se o objetivo for superado atribui-se a pontuação de 5); A pontuação final a atribuir ao parâmetro “resultados” é a média aritmética das pontuações obtidas em cada um dos objetivos definidos para o trabalhador.

Quanto às competências a pontuação é idêntica à dos objetivos mas expressa-se em termos de: nível 1 = competência não demonstrada ou inexistente (corresponde a pontuação de 1); nível 2 = competência demonstrada (corresponde a pontuação de 3); nível 3 = competência demonstrada a um nível elevado ou superior (corresponde a pontuação de 5); A pontuação final do parâmetro “competências” resulta da média aritmética das pontuações obtidas em cada uma das competências avaliadas. O resultado final de cada parâmetro é efetuado através de uma média simples. A classificação final é o resultado da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação, expressas até às centésimas e, quando possível, até às milésimas.

7.4 Avaliação Final

A avaliação final é expressa em menções qualitativas, tendo em conta a pontuação final obtida em cada parâmetro (artigo 50.º). Esta resulta de uma média ponderada e é expressa em números decimais arredondados à milésima (isto é, três casas decimais). A ponderação

a atribuir ao parâmetro resultados não pode ser inferior a 60% e no parâmetro competências não pode ser superior a 40%. A avaliação final expressa-se da seguinte forma: desempenho inadequado = se a avaliação final se situar entre o 1 e 1,999; desempenho adequado = se a avaliação final se situar entre o 2 e 3,999; desempenho relevante = se a avaliação final se situar entre 4 e 5;

7.5 Diferenciação de Desempenhos

Com o objetivo de promover a diferenciação de desempenhos (artigo 75.º), são estipuladas percentagens máximas (ou quotas) para atribuição de classificações mais elevadas. As atribuições de desempenho relevante não podem ultrapassar os 25% (no caso dos serviços que forem distinguidos com mérito – desempenho excelente – este número pode aumentar para 35%) do número total dos trabalhadores. Dentro dos desempenhos relevantes podem ainda ser reconhecidos desempenhos excelentes propostos pelos avaliadores ou avaliados, sendo que estes não podem exceder 5% (no caso dos serviços que forem distinguidos com mérito – desempenho excelente – este número pode aumentar para 10%) do número total dos trabalhadores. As menções qualitativas de desempenho relevante podem ser objeto de apreciação por parte do Conselho Coordenador de Avaliação (CCA) para efeitos de eventual reconhecimento de mérito, significando desempenho excelente (art.º 51.º). A iniciativa da apresentação da menção qualitativa ao CCA pode ser do superior hierárquico ou do avaliado. Esta iniciativa deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos e analise o impacto do desempenho, evidenciando os contributos relevantes para o serviço. O reconhecimento do Desempenho excelente é objeto de publicação no Serviço.

7.6 Efeitos da Avaliação

Conforme estabelece o art.º 52.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a avaliação do desempenho individual dos trabalhadores tem várias finalidades: Por um lado, permite identificar potencialidades pessoais e profissionais de cada trabalhador, efetuar um diagnóstico de necessidades de formação, identificar competências e comportamentos a melhorar em cada trabalhador e melhorar o posto de trabalho e os processos e procedimentos a ele associados, e por outro, permite que o trabalhador acumule pontos para a alteração de posicionamento remuneratório na carreira. Sublinha-se que, a menção de inadequado

equivale a 2 pontos negativos, a menção de adequado equivale a 2 pontos, a menção de relevante resulta em 4 pontos e a menção de excelente em 6 pontos. O trabalhador muda obrigatoriamente de posição remuneratória quando totalizar 10 pontos. Podem ainda integrar o universo de trabalhadores ilegíveis e mudar de posição remuneratória por opção gestionária, os trabalhadores que forem detentores: de uma menção máxima (excelente); duas menções consecutivas imediatamente inferiores às máximas (relevante) ou, três menções consecutivas imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior, desde que consubstanciem desempenho positivo (adequado), (art.º 156.º da lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

Tem também como finalidade a atribuição de prémios de desempenho de valor idêntico a um vencimento mensal do trabalhador ou dirigente. A menção qualitativa de desempenho excelente em dois ciclos avaliativos consecutivos confere ao trabalhador o direito a (alternativamente): realização de um estágio em organismo público estrangeiro, ou em organização internacional; realização de um estágio num outro serviço público, ONG ou empresa de gestão; frequência de ações de formação adequadas ao desenvolvimento profissional.

A atribuição de menção qualitativa de desempenho inadequado deve ser acompanhada de caracterização que especifique os respetivos fundamentos por parâmetro, de forma a possibilitar tomar decisões no sentido de: analisar os fundamentos de insuficiência no desempenho e identificar as necessidades de formação e o plano de desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho do trabalhador; fundamentar decisões de melhor aproveitamento das capacidades do trabalhador.

7.7 Feedback da Avaliação

Para além do feedback previsto na altura das reuniões de monitorização, o feedback da avaliação final é dado pelo avaliador ao avaliado em entrevista conjunta na qual devem ser analisadas as razões pela qual o avaliador procedeu àquela classificação. Deve ainda ser discutido o perfil de evolução do trabalhador e identificadas as suas expectativas de desenvolvimento, bem como, abordar assuntos relacionados com os já mencionados nas implicações da avaliação.

7.8 Periodicidade e Intervenientes

A avaliação do desempenho tem carácter bienal (artigo 9.º) e é efetuada pelo superior hierárquico imediato, ou na sua ausência do superior hierárquico do nível seguinte (heteroavaliação) através de observação direta do trabalhador na prossecução dos objetivos que lhe foram estabelecidos e as competências que lhe foram atribuídas. Constituem deveres do avaliador: negociar com o avaliado os objetivos anuais definidos para este último; rever periodicamente com o avaliado os objetivos anuais definidos, ajustá-los se necessário, e dar conhecimento a este da evolução do seu desempenho, indicando também oportunidades de melhoria; negociar com o avaliado o perfil de competências que será alvo de avaliação de entre o perfil legislado para o seu grupo profissional; proceder à avaliação anual dos trabalhadores que dependam hierarquicamente de si, assegurando o respeito pelos princípios do SIADAP e a sua correta aplicação; fundamentar as menções de desempenho excelente e de desempenho inadequado, para os efeitos previstos na lei.

Para além da heteroavaliação, o SIADAP prevê que o avaliado proceda à sua autoavaliação (artigo 63.º), em impresso próprio, que deve ser entregue ao avaliador e com ele discutida, antes deste proceder à avaliação final. O avaliado tem direito a que lhe sejam garantidos os meios e condições necessários para o seu desempenho e para o alcance dos objetivos fixados e ser avaliado pelo seu desempenho. Por sua vez são deveres do avaliado: proceder à respetiva autoavaliação e negociar com o superior hierárquico imediato os objetivos anuais de desempenho e as competências que integram o seu perfil de competências. Durante o biênio em avaliação o SIADAP prevê ainda, que sejam efetuadas reuniões de monitorização com o intuito de averiguar eventuais problemas que possam colocar em causa a concretização dos objetivos, ou ajustar comportamentos, conhecimentos ou técnicas no caso das competências.

É ainda interveniente no processo de avaliação do desempenho, o Conselho Coordenador de Avaliação (CCA), que funciona junto do dirigente máximo do serviço e é por ele presidido, e integra três a cinco dirigentes por ele designados, para além do responsável pela gestão de recursos humanos. Ao CCA compete estabelecer as diretrizes para uma aplicação objetiva e harmoniosa dos subsistemas SIADAP 1 e 2, devidamente articulado com o ciclo de gestão, estabelecer orientações gerais em matéria de fixação de objetivos, à escolha de competências e à determinação de indicadores de desempenho e critérios de superação dos objetivos, estabelecer o número de objetivos e competências a

que se deve subordinar a avaliação do desempenho, garantir o rigor e diferenciação dos desempenhos dos trabalhadores SIADAP 1 e dos dirigentes SIADAP 2, sendo também este órgão, que valida as menções de desempenho relevante e desempenho inadequado, reconhece as menções de excelente, e emite pareceres sobre as avaliações dadas pelos superiores hierárquicos. O número de elementos constituintes do CCA deve ser ímpar.

Ao dirigente máximo do serviço compete: adequar o sistema às necessidades do serviço; coordenar e controlar o processo de avaliação do desempenho anual de acordo com os princípios e regras presentes na lei; fixar os níveis de ponderação dos parâmetros de avaliação e assegurar o cumprimento das percentagens de diferenciação dos desempenhos; homologar as avaliações anuais dos trabalhadores; decidir sobre eventuais reclamações; assegurar a elaboração do relatório anual de avaliação do desempenho, que integra o relatório de atividades no serviço no ano da sua realização;

Junto do dirigente máximo de cada serviço funciona também uma Comissão Paritária que tem funções consultivas e a quem cabe, a pedido do avaliado, apreciar as propostas de avaliação dadas a conhecer aos trabalhadores antes da homologação do dirigente máximo. É composta por quatro vogais, sendo dois representantes da Administração, designados pelo dirigente máximo do serviço, e dois representantes dos trabalhadores, que são eleitos por estes. Os vogais representantes da administração são designados em número de 4, pelo período de quatro anos. Dois são efetivos e outros dois são suplentes. Os vogais representantes dos trabalhadores são eleitos em número de 6, também por quatro anos, sendo dois efetivos e quatro elementos suplentes.

8 Fases do Processo de Avaliação

8.1 Planeamento do Processo de Avaliação e Definição dos Objetivos e Resultados a Atingir

Na fase de planeamento (art.º 62.º), que deve ocorrer no último trimestre de cada ano civil, estabelecem-se as articulações necessárias na aplicação dos vários subsistemas que constituem o SIADAP, nomeadamente visando o alinhamento dos objetivos do serviço, dos dirigentes e demais trabalhadores. O planeamento dos objetivos e resultados a atingir pelo serviço deve refletir as orientações fundamentais dos documentos que integram o ciclo de gestão do organismo como o são o plano e o relatório de atividades, deve considerar as competências de cada unidade orgânica (e evidenciar o seu contributo para os resultados

finais pretendidos para o serviço) e a gestão articulada das diversas atividades, envolvendo os dirigentes e trabalhadores, assegurando: A uniformização de prioridades e alinhamento interno da atividade do serviço com os resultados a obter; A identificação e satisfação do interesse público e das necessidades dos utilizadores; A definição de orientações que visem o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos;

8.2 Autoavaliação e Avaliação

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

8.3 Avaliação

A avaliação propriamente dita (artigo 63.º, n.ºs 3, 4 e 5) é efetuada pelo avaliador no respeito pela lei, cumprindo as orientações exaradas pelo conselho coordenador da avaliação. A proposta de avaliação é elaborada em função dos parâmetros e respetivos indicadores de desempenho, e é presente ao conselho coordenador da avaliação para efeitos de harmonização na atribuição de menções de Desempenho Relevante ou Desempenho Inadequado, bem como de reconhecimento de Desempenho Excelente. Tanto a autoavaliação como a avaliação devem, em regra, decorrer na 1ª quinzena de Janeiro, sendo a autoavaliação solicitada pelo avaliador ou entregue por iniciativa do avaliado.

8.4 Harmonização das Propostas de Avaliação

Na 2ª quinzena de Janeiro, em regra, realizam-se as reuniões do conselho de coordenação da avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização, de forma a assegurar o cumprimento das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos (transmitindo, caso tal seja necessário, novas orientações aos avaliadores). É aqui que se inicia o processo de validação dos Desempenhos Relevantes e Desempenhos Inadequados e de reconhecimento dos Desempenhos Excelentes (artigo 64º), a concluir após as reuniões de avaliação (artigo 69.º). A harmonização procura garantir que

a justiça da avaliação não será a de cada avaliador, mas a da organização. É possível destringer duas linhas orientadoras quanto à metodologia de contenção (ou contração) das classificações dentro das percentagens relativas à diferenciação de desempenhos: ora se assiste a uma desresponsabilização do avaliador, sendo o conselho coordenador da avaliação que constringe a classificação proposta, justificando a sobreposição de uma classificação inferior com a falta de quota disponível para a atribuição da nota inicialmente avançada pelo avaliador, ora, ao invés, se verifica a incumbência do avaliador em efetivamente conformar as classificações dos respetivos avaliados em função das diretrizes exaradas pelo conselho, assumindo perante aqueles o cumprimento das restrições legalmente impostas, apesar do real desempenho dos trabalhadores. Salvo melhor opinião, a primeira opção não se afigura como a melhor forma de garantir uma cultura de responsabilização dos agentes envolvidos no processo de avaliação, particularmente dos avaliadores.

8.5 Reunião de Avaliação

É durante o mês de Fevereiro, após a harmonização das propostas de avaliação, que se realizam as reuniões dos avaliadores com cada um dos respetivos avaliados, com o fim de lhes dar conhecimento da avaliação atribuída (artigo 65.º). Em articulação com o plano de atividades aprovado para o novo ciclo de gestão e considerando os objetivos fixados para a respetiva unidade orgânica, são ainda contratualizados os parâmetros de avaliação – resultados a obter na prossecução de objetivos e competências a desenvolver pelos trabalhadores – para o próximo ciclo de avaliação. A reunião em apreço afigura-se dividida em duas vertentes de compatibilidade duvidosa: por um lado, é dado conhecimento da avaliação atribuída pelo avaliador (tendo a mesma sido objeto de harmonização pelo conselho de coordenação da avaliação), estabelecendo-se uma configuração em que o avaliado se encontra nitidamente subordinado ao avaliador; por outro lado, temos que, no decurso da mesma reunião, ambos se encontrarão (idealmente) em situação de responsabilidade partilhada, de modo a acordar os objetivos e competências a prosseguir e a desenvolver nesse ano, sem prejuízo, é claro, e como se viu já, da prevalência da posição do avaliador, em caso de discordância (artigo 67.º, alínea a)). A predisposição do trabalhador avaliado será, em princípio, necessariamente diferente, consoante a vertente abordada, podendo revelar-se algo contraproducente a sua junção na mesma reunião, pelo que se exigirá ao avaliador uma gestão prudente das diversas questões a tratar,

designadamente ao nível do “timing”. Sem grande surpresa, o trabalhador avaliado que reaja com insatisfação - após tomar conhecimento da respetiva avaliação - não constituirá o melhor parceiro negocial para a concertação que se pretende na contratualização dos parâmetros de avaliação.

8.6 Validação das Avaliações

Na sequência das reuniões de avaliação, há lugar às reuniões do conselho coordenador da avaliação, onde se procede: a) À validação das propostas de avaliação com menções de Desempenho Relevante e de Desempenho Inadequado; b) À análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho Excelente. No caso de o conselho coordenador da avaliação não acolher a proposta apresentada pelo avaliador, ainda que por este reiterada após devolução pelo conselho para reformulação, aquele órgão estabelecerá a proposta final de avaliação, que transmite ao avaliador para que este dê conhecimento ao avaliado e remeta, por via hierárquica, para homologação (artigo 69.º).

8.7 Apreciação do Processo de Avaliação pela Comissão Paritária

Nos termos do artigo 70.º, o trabalhador avaliado, após tomar conhecimento da proposta de avaliação a ser sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, no prazo de 10 dias úteis, a apreciação do seu processo pela comissão paritária, apresentando a fundamentação necessária para tal apreciação. A apreciação pela comissão paritária – que poderá envolver a audição de avaliador e/ou avaliado, audição essa que não pode, em caso algum, ser recusada – é realizada no prazo de 10 dias úteis contado a partir da data em que tenha sido solicitada, expressando-se através de relatório fundamentado com proposta de avaliação. O mesmo relatório é subscrito por todos os vogais e, no caso de não se verificar consenso, deve conter as propostas alternativas apresentadas e respetiva fundamentação.

8.8 Homologação

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

8.9 Reclamação e Outras Impugnações

O prazo para apresentação de reclamação do ato de homologação é de cinco dias úteis a contar da data do seu conhecimento, devendo a respetiva decisão ser proferida no prazo máximo de 15 dias úteis. Ao decidir sobre a reclamação, o dirigente máximo tem em conta os fundamentos aduzidos tanto pelo avaliado como pelo avaliador, bem como ainda os relatórios da comissão paritária ou do conselho de coordenação da avaliação sobre pedidos anteriormente apresentados (artigo 72.º). De referir que, no anterior SIADAP, o conselho de coordenação emitia parecer sobre as reclamações, situação que não se verifica presentemente, apenas sendo possível o recurso a relatórios deste órgão que tenham sido elaborados a propósito de anteriores pedidos de apreciação de avaliação. Em sede de decisão sobre a reclamação, não se verifica o condicionalismo imposto pelas percentagens máximas previstas para a diferenciação de desempenhos - nem tal seria admissível, uma vez que conduziria à frustração e ao esvaziamento do efeito útil do instituto, constitucionalmente consagrado como garantia graciosa do particular face à Administração. Do ato de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou ainda impugnação jurisdicional (artigo 73.º). No caso de decisão administrativa ou jurisdicional favorável, o trabalhador tem direito à revisão da respetiva avaliação ou mesmo à atribuição de nova avaliação.

8.10 Revisão e Monitorização dos Objetivos

Reside nesta fase do processo a maior novidade do novo SIADAP, face ao anterior sistema. Embora colocada no final do elenco das fases que constituem o processo de avaliação, a monitorização é transversal, podendo - e devendo - ser exercida, tanto pelo avaliador como pelo avaliado, ao longo de todo o processo. As atualizações e revisões de objetivos não se encontravam legalmente previstas - mas a verdade é que não eram proibidas, tendo sido por isso mesmo possível proceder à monitorização e reformulação dos parâmetros de avaliação quando tal se afigurasse necessário. De resto, a então Direção Geral da Administração Pública desde cedo antecipou a necessidade de atualizar ou rever os objetivos na plataforma informática disponibilizada aos serviços e organismos públicos. Nos termos do artigo 74.º, são adotados, no decorrer do período de avaliação, os meios adequados à monitorização dos desempenhos e efetuada a respetiva análise conjunta, entre avaliador e avaliado ou mesmo ao nível da própria unidade orgânica, com vista há: a)

Reformulação dos objetivos e dos resultados a atingir, nos casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da atividade; b) Clarificação de aspetos que se mostrem úteis ao futuro ato de avaliação; c) Recolha participada de reflexões sobre o modo efetivo do desenvolvimento do desempenho, como ato de fundamentação da avaliação final. Terão evidentemente de ser criados meios pelos serviços, de modo a monitorizar os desempenhos, a efetuar a análise conjunta entre avaliador e avaliado, a corrigir eventuais desvios, a afastar condicionantes estranhas e, se tal for necessário, a reformular objetivos que entretanto se tenham tornado impossíveis de prosseguir. Contudo, estes meios não se encontram definidos no diploma legal, deixando-se aos serviços a possibilidade de livremente adotar os meios adequados para o efeito. Mais uma vez, importa aqui referir que os serviços ou organismos nos quais tenha sido implementado o sistema de gestão da qualidade - e respetivos instrumentos de monitorização de procedimentos - encontrarão nesta ferramenta um aliado precioso para a prática de uma monitorização eficaz.

8.11 Regime Transitório

Nos três anos civis após a entrada em vigor do diploma que instituiu o novo SIADAP, a avaliação dos desempenhos neles prestados pode seguir um regime transitório, mediante decisão do dirigente máximo do serviço, e ouvido o conselho coordenador da avaliação (artigo 80.º). Nos casos de trabalhadores a quem, no recrutamento para a respetiva carreira, é exigida habilitação literária ao nível da escolaridade obrigatória ou conferente de diploma do 12º ano do ensino secundário, ou ainda se se tratar de trabalhadores a desenvolver atividades ou tarefas caracterizadas maioritariamente como de rotina, com carácter de permanência, padronizadas, previamente determinadas e executivas, a respetiva avaliação de desempenho poderá, nos termos do regime transitório, incidir apenas no parâmetro “Competências”. As competências são previamente escolhidas para cada trabalhador, em número não inferior a oito, podendo ser-lhes atribuída ponderação diversa, de modo a destacar a respetiva importância no exercício de funções e assegurar a diferenciação de desempenhos. Convém atentar que o facto de os trabalhadores, neste regime transitório, serem apenas avaliados ao nível das competências poderá constituir um risco para a prossecução dos objetivos da unidade orgânica que integram, uma vez que dificilmente se comprometerão com aqueles – com potenciais prejuízos em sede de avaliação de dirigentes (SIADAP 2) ou mesmo de serviços (SIADAP 1). Afinal de contas, não esqueçamos que os

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

Capítulo II

Aspetos Críticos da Avaliação do Desempenho no SIADAP

Introdução

A apreciação crítica de um determinado tema, tópico, ou diploma legal, requiere, em primeiro lugar, um conhecimento profundo do que se pretende analisar, do peso e da profundidade do tema que se quer “*decompor*” ou por outras palavras que se quer “*colocar em cima da mesa*”. A análise crítica não pretende apenas criticar ou expor os pontos fracos ou menos positivos, serve também para evidenciar os pontos fortes e a coerência do tema. Contudo, com a elaboração desta Dissertação, o autor pretendeu abordar temas onde pudesse evidenciar um espírito crítico sagaz e consistente, que lhe permitisse colocar a descoberto um conjunto de “*sintomas*” que subjazem a um “*normal*” entendimento, e que de outro modo, seriam inacessíveis à grande maioria das pessoas. A nossa análise centra-se principalmente naqueles “*problemas*” ou como já referido “*sintomas*”, que normalmente ninguém consegue decifrar, quer entender ou tem a ousadia de abordar, quer seja por recearem reações menos positivas, quer seja porque o tema é, para muita gente, um verdadeiro e insensato incómodo. Nesse sentido, abordamos neste capítulo alguns aspetos críticos, alguns pontos negros do SIADAP, que em nosso entendimento são responsáveis pelas mais díspares incongruências, incoerências e injustiças na avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração pública, e que fazem com que uma grande maioria dos trabalhadores fique completamente desiludido e desacreditado com o sistema.

As avaliações políticas e militantes, as avaliações por conveniência, as avaliações fraudulentas e as falsas avaliações, o compadrio, o tráfico de influências, a corrupção, estendem-se até ao sistema do SIADAP, numa espécie de “*ilegalidades lícitas*”, que todos vêem, presenciam e confirmam, mas contra as quais (diz-se infelizmente) nada se pode fazer. Compete-nos a nós, enquanto cidadãos, alunos, trabalhadores, avaliados no SIADAP, contribuir para detetar, analisar, questionar e alertar para as lacunas, debilidades, contradições e injustiças deste sistema de avaliação do SIADAP.

Em nossa opinião, abordamos aqui apenas uma ínfima parte das inúmeras fragilidades e injustiças do SIADAP, mas que em nosso entendimento são suficientes para ter noção geral da debilidade do próprio sistema. Infelizmente continua tudo na mesma, sem perspectivas de mudança, porque para mudar o sistema de avaliação, é necessário mudar as mentalidades da sociedade, dos políticos e do país.

1. A Subjetividade das Avaliações

O processo de avaliação ou de “*avaliar alguém*” é sempre difícil, e mesmo que haja um enfoque do avaliador, naquilo que é fundamental para uma avaliação do desempenho justa e equitativa, um dos principais problemas é que a avaliação do desempenho é sempre subjetiva.

A avaliação é também um processo bastante emocional, já que, em princípio, se avaliam pessoas com as quais se trabalha ou se lida diariamente, sabendo de antemão o impacto que essa avaliação pode ter nas suas vidas (profissional e pessoal) e por isso, o processo de avaliação é delicado e suscetível de provocar disfunções pessoais e organizacionais graves.

Outros fatores podem explicar as dificuldades no processo de avaliação do desempenho, designadamente, a incapacidade para acompanhar corretamente o processo de avaliação, a incapacidade para perceber as mudanças ocorridas durante o processo de avaliação subestimando-se o tempo necessário para compreender e concretizar essas mudanças, a falta de comprometimento das pessoas envolvidas no processo, o não envolvimento de todos os intervenientes na fase de planeamento, a ausência de informação escrita que explique as diretrizes e dê instruções para a concretização da avaliação, a falta de feedback, entre muitos outros. Neste sentido, a capacidade para identificar erros e aspetos críticos do processo de avaliação de desempenho, permite a quem está a delinear um sistema de avaliação, acautelar situações que possam comprometer o próprio sistema.

O resultado ou o comportamento do trabalhador, em abstrato, são entendidos pelos decisores como benéficos para a organização, e ter um bom desempenho significa alcançar um determinado nível de resultado ou de comportamento, porém, as avaliações através da utilização normas quantitativas e qualitativas, pela subjetividade que comportam, poderão levar a distorções relevantes no processo de avaliação.

São exemplo de algumas dessas discrepâncias, designadamente: a manipulação das normas quantitativas; o desajustamento de normas quantitativas face às características das funções avaliadas; as distorções na aplicação de normas qualitativas; o falso igualitarismo criado por métodos de classificação não estratificados; a excessiva classificação decorrente da inexistência de limitações percentuais às menções mais elevadas; a falta de base científica da *distribuição forçada* e as profundas injustiças e perturbações que a mesma pode provocar; as tensões e conflitos organizacionais decorrentes dos prémios de desempenho e os prejuízos daí decorrentes para ao bom funcionamento das organizações.

Alguns estudos revelam que uma percentagem significativa de intervenientes no processo do SIADAP, aponta um vasto conjunto de problemas relevantes suscetíveis de condicionar, distorcer ou alterar o processo avaliativo, de tal forma que, colocam completamente a descoberto as fragilidades do sistema, e demonstram que o SIADAP está ainda muito longe de ser um processo de avaliação transparente, justo e equitativo. São exemplos desses problemas os que passamos a citar: a existência de quotas; a falta de publicidade das classificações de desempenho “*relevante*” e “*excelente*”; desmotivação profissional; subjetividade na avaliação de competências; parcialidade dos avaliadores; falta de formação dos avaliadores e avaliados; formulação pouco clara dos objetivos; não cumprimento nos prazos legais de formulação dos objetivos; objetivos definidos pela hierarquia sem consulta nas bases – falta de equidade; conflitualidade entre colegas; objetivos conhecidos tardiamente, não se respeitaram os prazos estipulados na lei; falta de confiança, por parte dos trabalhadores, no novo modelo; inexistência da fase de monitorização prevista no ciclo de gestão anual; rivalidade entre colegas o que leva a mau ambiente de trabalho; o trabalho centra-se apenas no cumprimento dos objetivos; o que não está nos objetivos ninguém quer fazer; desmotivação por pensarem que a mudança de escalão virá muito tarde, uma vez que por falta de orçamento se mude apenas ao fim da soma de 10 pontos, o que poderá querer dizer 10 anos – falta de compensação monetária e falta de reconhecimento; falta de formação dos dirigentes em definirem bem os objetivos; o CCA não estabeleceu as diretrizes previamente à fixação de objetivos como está previsto na lei; mudança de posição remuneratória (prazo estipulado); formulação incorreta de objetivos; falta de coerência entre os resultados aos níveis individual e organizacional; recursos disponíveis não proporcionais aos resultados e metas a atingir; confusão de conceitos: entre objetivos, atividades procedimentos e tarefas; cumprimento legal dos prazos e normas de procedimento; excessiva tendência para o “esforço em função do número”; conflitualidade entre pares – objetivos definidos unilateralmente pela hierarquia/ausência de negociação; no processo de reclamação não são aplicáveis as “quotas” – em causa a “justiça” do modelo; desconhecimento das leis; saída de funcionários da administração pública; aumento da conflitualidade/rivalidade entre funcionários; insegurança; aumento do poder discricionário na alteração do posicionamento remuneratório dos funcionários; heterogeneidade nos critérios de avaliação intra e inter serviços – sigilo da avaliação; não cumprimento dos prazos estabelecidos no cronograma geral do processo avaliativo do SIADAP 3; falta de avaliação periódica e sistemática; deficiente comunicação interna; conflitos entre os

trabalhadores devido à existência de quotas; falta de equidade nos parâmetros para a definição de objetivos; sigilo (aparente) da avaliação; falta de formação dos avaliados no SIADAP; o facto de duas avaliações negativas constituírem motivo suficiente para processo disciplinar e despedimento do trabalhador; a alteração de Posição Remuneratória do trabalhador depende da afetação, nesse ano, de uma parcela do orçamento do serviço para mudanças de posição remuneratória dos trabalhadores; a Comissão Paritária possui apenas poderes consultivos junto do CCA; a falta de reuniões para preenchimento de ficha de monitorização do desempenho e/ou de ficha de reformulação de objetivos pode ser uma causa impeditiva do cumprimento dos objetivos contratualizado e um fator de desmotivação do trabalhador.

Estas são apenas algumas das debilidades e problemas que são patentemente visíveis, no entanto, os grandes problemas e questões de fundo relacionadas com o sistema de avaliação do desempenho, ficaram guardados na gaveta à espera de serem solucionados.

2. A Imposição de Quotas

Um dos aspetos mais problemáticos da avaliação do desempenho é o da imposição de quotas para as classificações mais elevadas. Assim, e conforme o n.º 1 do artigo 75.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, a diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para as avaliações finais qualitativas de “*desempenho relevante*” e, de entre estas, 5% do total dos trabalhadores para o reconhecimento de “*desempenho excelente*”. Uma vez determinado o universo de trabalhadores sobre o qual incidem as quotas e apurado o número de “*desempenhos relevantes*” e dentro destes os “*desempenhos excelentes*” que podem ser atribuídos, compete ao dirigente máximo do serviço proceder à sua distribuição pelas diversas carreiras existentes, tendo este que assegurar que esta distribuição seja proporcional (cf. n.º 2, do artigo 75.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro). As menções de desempenho adequado, relevante e excelente, trarão determinados benefícios para ao trabalhador, financeiros ou não. Em contrapartida as menções de desempenho inadequado implicarão a inexistência de tais benefícios, e poderão ainda implicar a necessidade de formação, a mudança de serviço ou de função, penalizações (financeiras ou não), e no limite, o despedimento.

Neste sentido, as limitações orçamentais e organizacionais, e até mesmo, políticas e culturais, obrigaram a que se optasse por estratificar o desempenho adequado e/ou por

limitar a possibilidade de os avaliadores atribuírem as menções mais elevadas de relevante e excelente, limitando assim a percentagem de benefícios financeiros, tendo como justificação, o facto de que a não limitação das classificações mais elevadas levava à sua atribuição em excesso, e no caso do desempenho inadequado/adequado levava à classificação indiferenciada, isto é, classificava-se como igual o que era desigual.

Na verdade, se não existe qualquer base racional para a atribuição de percentagens máximas às menções mais elevadas, por que motivo apenas 25% dos trabalhadores de um determinado serviço podem ter desempenho relevante e, destes, só 5% podem atingir o desempenho excelente? Porque não 30% ou 35% e subsequentemente 7,5% ou 10%.

Parece-nos que, ter uma visão redutora do problema e encarar como normal uma lei que atribui percentagens máximas às menções mais elevadas, constitui um erro grosseiro, e, ao mesmo tempo, agrava e premeia a injustiça classificativa. Se é verdade que a limitação de percentagens das menções mais elevadas põe fim ao excesso das mesmas, também é verdade que prejudica significativamente os elos sociais no trabalho e, por decorrência, o trabalho em equipa. Cada trabalhador passa a ver o bom desempenho do colega como uma ameaça a si próprio, mesmo que o sistema valorize também quer os resultados obtidos pelo coletivo laboral, quer os comportamentos de cada trabalhador em relação aos seus colegas. Instala-se a competição desenfreada entre colegas, e surgem tentativas de prejudicar o outro, a fim de, por contraste, poder brilhar aos olhos das chefias/avaliadores. Surge a desconfiança a animosidade e o medo no local de trabalho. Chefias medíocres ou amedrontadas pelos seus superiores hierárquicos estimulam descaradamente um ambiente corrosivo ao abrigo do princípio “*dividir para reinar*”. No limite, surge a destruição psíquica, física, profissional, e pessoal dos trabalhadores mais vulneráveis a este ambiente. Em casos mais graves, este sistema potencia o aparecimento de uma doença “*cancerígena*” “*híbrida*”, uma mistura de “*imparcialidade*” lícita com “*favorecimento*”, e nalguns casos até mesmo “*corrupção*”, que traz grandes benefícios a uns e graves prejuízos a outros. Os menos “*astutos*”, os “*retilíneos*”, os “*indiferenciados*” e eventualmente os “*recém-chegados*”, são muito provavelmente os que mais irão sofrer na primeira pessoa as desigualdades e as injustiças do sistema.

Atualmente, e cada vez mais em face do descontentamento, da desconfiança e do desacreditar dos trabalhadores no sistema de avaliação do SIADAP, o método de atuação consiste em atribuir menções mais elevadas, que posteriormente vão passar pelo crivo do Conselho Coordenador de Avaliação (CCA), e não vão ser validadas. Este método constitui

apenas uma forma encapotada de avaliar um sistema atentatório dos direitos dos trabalhadores, e uma lei discriminatória e injusta, que permite ao mesmo tempo branquear a atuação das chefias e dirigentes superiores, permitindo que estes “*sacudam a água do capote*” e “*fiquem bem na fotografia*” perante os seus subalternos e o próprio sistema, permitindo premiar sem restrições ou oposição os seus “*boys*” e os seus “*yes man*”. A situação torna-se ainda mais ridícula, se antecipadamente o trabalhador tem já conhecimento e é informado pela sua chefia imediata que a sua menção de relevante não vai ser validada pelo Conselho Coordenador de Avaliação.

Afinal, qual o interesse para o trabalhador, qual a motivação que se lhe está a dar? Qual será a consequência para a estabilidade profissional, pessoal, psicológica e emocional, do trabalhador?

Imagine-se o descontentamento e a frustração de um trabalhador que obtém menção de desempenho relevante em três biénios consecutivos, e que essas menções não são validadas pelo Conselho Coordenador de Avaliação. Para além de não obter o benefício económico que eventualmente poderia advir da sua menção de relevante, o trabalhador vai sofrer uma pressão psicológica e emocional que lhe provocará grave sofrimento, e que se vai refletir no seu desempenho profissional, mas acima de tudo vai certamente refletir-se na sua vida pessoal, dependendo se a situação económica do trabalhador é mais ou menos débil. O problema é ainda mais grave quando o trabalhador tem a consciência que desenvolveu as suas competências a um alto nível e deu o máximo de si, e que a sua avaliação final é injusta.

Como refere SOUSA, A. F., “*A administração age imparcialmente quando não privilegia ou discrimina ilicitamente.*”;... “*Não é imparcial aquele membro do júri que, por preguiça ou má-fé, não analisa adequadamente os elementos a avaliar e que devem ser determinantes para a decisão. Para se ser imparcial é necessário tratar com igualdade os candidatos e apreciá-los com justiça. O membro do júri tanto está proibido de praticar parcialidade consciente por má-fé, como a parcialidade inconsciente, por desleixo. A imparcialidade do membro do júri face aos candidatos analisa-se fundamentalmente face aos elementos a avaliar de cada um deles. A administração deve (está obrigada), pois, a ponderar objetivamente todos os interesses públicos e privados envolvidos. São assim violadores do princípio da imparcialidade os atos em que a administração não tenha precedido a uma exaustiva e justa ponderação de interesses juridicamente protegidos em presença. Verifica-se uma omissão da imparcialidade quando os elementos de um júri procedem à avaliação de candidatos sem conhecerem comprovadamente os elementos a*

avaliar.” ... ”A imparcialidade situa-se, pois, na mesma linha da igualdade e da justiça, no que se refere à eliminação de quaisquer arbitrariedades e à imposição de um tratamento diferente para o que é diferente e de um tratamento igual para o que é igual.”;... ”Por exemplo, a igualdade entre os candidatos a um concurso público tanto exige igualdade de condições e de oportunidades como exige a neutralidade na composição (determinação) do júri e na sua atuação”.

Ora no SIADAP, não são raras as situações que podem consubstanciar uma clara violação do dever de imparcialidade da administração. É o caso, concretamente, do Conselho Coordenador de Avaliação, que é presidido pelo dirigente máximo de serviço, e integra três a cinco dirigentes por ele designados, para além do responsável pela gestão de recursos humanos. O facto de estes dirigentes serem designados pelo dirigente máximo de serviço, é em nosso entendimento motivo suficiente para que, com maior ou menos incidência, esteja aparentemente criado um clima de suspeição. Isto porque, o dirigente máximo de serviço não vai nomear alguém que não seja da sua estirpe “*confiança*”, alguém que não faça parte do seu núcleo de “*apoiantes*”. Por outro lado, os elementos do CCA ao avaliar um trabalhador que integra um outro serviço, do qual não conhecem o seu trabalho, as suas capacidades e qualidades, em síntese, não conhecem de facto todos os elementos determinantes para avaliação, parece-nos que está no mínimo, criada uma suspeição quanto à possibilidade prática de uma clara violação do dever de imparcialidade da administração. A imparcialidade nas avaliações obriga a tratar os trabalhadores com igualdade e justiça, e no caso do SIADAP, esse dever da administração fica muitas vezes adormecido, quase como que caído no esquecimento, e nesse sentido, os mais vulneráveis, sobretudo os trabalhadores, são os que sofrem na pele e na vida profissional e pessoal as consequências de um sistema parcial e gravemente injusto. Para além de serem incongruentes e injustas, as decisões da administração são muitas vezes tomadas de “*ânimo leve*”, sem fundamentação adequada, sem respeito pelos direitos legalmente e constitucionalmente garantidos dos trabalhadores.

Como referido no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, “*No âmbito da avaliação do desempenho dos trabalhadores da administração pública com recurso ao preenchimento de quotas, existe um dever reforçado de fundamentação por parte da administração, o que só é atingível com a apresentação, por parte desta, de forma clara, congruente, suficiente e contextual das razões atinentes à não obtenção por parte do trabalhador da classificação mais elevada, e que lhe foi proposta pelo seu avaliador, por*

*mera imposição de quotas.”*¹ Ora, muitas vezes, esse dever de fundamentação não é devidamente assegurado pela administração pública, seja porque é deficiente, imprecisa ou inexistente, não se percebendo as razões pelas quais foi o trabalhador A ou B, e não outro, sobre o qual incidiu o efeito restritivo decorrente da aplicação de sistema de quotas e de mérito por excelência. Ainda a este propósito veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte² que refere, *“Padece de falta de fundamentação o ato que não valida a classificação de Muito Bom atribuída pelo avaliador ao recorrido, e propõe em alternativa a classificação de Bom que veio a ser homologada, sem esclarecer as razões pelas quais foi sobre ele, e não outro funcionário, que incidiu o efeito restritivo decorrente da aplicação daquele sistema de quotas de mérito e excelência.”* Muitas vezes não é ponderado o real mérito do trabalhador/avaliado, mas antes razões conexas com o sistema de preenchimento de quotas, esvaziando-se o direito deste em obter uma verdadeira reavaliação do seu desempenho.

Outro dos problemas é a falta de decisão da administração dentro dos prazos legalmente estabelecidos, sobre as reclamações que lhe são apresentadas pelos trabalhadores/avaliados no âmbito do SIADAP. Conforme referido no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte,³ *“...mesmo que a reclamação do ato de homologação da avaliação de desempenho fosse necessária, tendo a Recorrente lançado mão de reclamação contra o dirigente máximo de serviço e não tendo este respondido dentro do prazo legal, aquela estava legitimada a impugnar o ato de homologação, por ausência de resposta à reclamação.”*... *“a Administração está obrigada ao princípio da decisão;”* Não tendo a instituição respondido à reclamação da trabalhadora/avaliada, dentro do prazo legal, naturalmente que era legítimo à trabalhadora lançar mão dos meios judiciais para obter uma resolução definitiva da questão. *“As decisões judiciais não podem legitimar a inércia da Administração”*... *“a não decisão das impugnações (necessárias) no prazo legal confere plenitude de efeitos ao ato primário para fim de tutela contenciosa...”*;

Em suma, as adversidades e constrangimentos que advêm da falta de fundamentação dos atos administrativos, da falta de decisão sobre as reclamações dentro dos prazos

¹ Acórdão do TCAN, de 31-01-2020, Processo: 00784/10.8BECBR, 1.ª Secção de Contencioso Administrativo;

² Acórdão do TCAN, de 11-02-2015, Processo: 00734/10.1BECBR, 1.ª Secção de Contencioso Administrativo;

³ Acórdão do TCAN, de 31-10-2019, Processo: 00021/14.6BEBRG, 1.ª Secção de Contencioso Administrativo;

legalmente estabelecidos, da inércia da administração, da ineficácia, da ineficiência, da falta de celeridade dos meios judiciais, e da falta de qualidade das sentenças judiciais, apenas vão prejudicar os trabalhadores/avaliados, que vêm as suas expectativas frustradas, e nalguns casos, sofrem na pele durante anos as represálias da administração por recorrerem aos meios administrativos e judiciais legalmente e constitucionalmente garantidos, como forma de acautelarem os seus direitos, enquanto esperam, por vezes, dezenas de anos por uma decisão judicial.

3. As Indeterminações e os Critérios Subjetivos

Para delimitar os critérios de racionalidade necessários e indispensáveis à avaliação de pessoas e organizações, a lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro estabeleceu dois parâmetros, designadamente, *“um conjunto de conhecimentos, de capacidade de ação e de comportamentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz adequado ao exercício de funções por dirigente ou trabalhador”* conjunto a que a lei chama de competências, e um *“parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, em regra quantificáveis”*, conjunto a que a lei chama de objetivos.

Contudo, uma análise atenta aos termos e enunciados utilizados pelo legislador, permite facilmente daí se retirar apenas ambiguidades, contradições e indeterminações, cujo sentido e alcance depende, essencialmente da *“vontade”* e dos *“critérios subjetivos”* de quem os interpreta e aplica, mesmo quando essas pessoas atuam no *“estrito cumprimento de lei e do dever de decidir profissionalmente”*.

E tanto é assim, que a lei impõe a participação de dirigentes e trabalhadores na fixação dos objetivos do serviço, na gestão do desempenho, na melhoria dos processos de trabalho, ou na avaliação dos serviços. A relevância da necessidade de consenso dos intervenientes na configuração do SIADAP, pode derivar da circunstância, de que, os efeitos da avaliação podem ser gravosos para a vida das pessoas avaliadas ou profissionalmente envolvidas no serviço em causa, levando a lei a falar na exigência de contratualização entre o avaliador e avaliado, com vista a fixar e registar no início de cada ciclo de avaliação, os objetivos e as competências a demonstrar pelo avaliado, bem como, os respetivos indicadores de medida e critérios a observar ao longo de todo o ciclo (*Art.º 66.º sob a epígrafe “contratualização dos parâmetros”*). Por outro lado, as próprias garantias dos interessados que a lei relembra e específica, designadamente: a possibilidade do avaliado requerer que o seu processo seja

apreciado por comissão paritária; a obrigatoriedade de dar conhecimento ao avaliado da homologação da avaliação no prazo de 5 dias úteis; o direito do avaliado apresentar, nos termos gerais, perante o chefe máximo do serviço, reclamação do ato de homologação no prazo de 5 dias úteis; o direito de impugnação administrativa do ato de homologação e da decisão sobre a reclamação; e o direito de impugnar nos termos gerais, mostram que os legisladores da lei n.º 66/B/2007 de 28 de dezembro, estavam conscientes da possibilidade prática das avaliações do desempenho no âmbito do SADAP ficarem longe de serem objetivas e congruentes, bem pelo contrário, não passariam de decisões humanas arbitrárias, aplicadas de acordo com a vontade e o interesse dos decisores.

Ora, o problema com o qual nos deparamos, é que, ao falarmos de indeterminações e critérios subjetivos no SIADAP, estamos a entrar no campo dos chamados “*conceitos legais indeterminados*”, e na grande querela doutrinária de saber se esses conceitos atribuem à autoridade administrativa uma “*certa discricionariedade*”, um “*espaço de livre apreciação*” ou um “*poder vinculado*”. Com esta questão surgem ainda muitas outras, como por exemplo: o que é que se deve entender por “*conceitos legais indeterminados*”; qual o melhor critério para distinguir os “*conceitos legais determinados*” dos “*conceitos legais indeterminados*”; qual a legitimação constitucional dos chamados “*conceitos discricionários*”; qual a natureza da “*certa discricionariedade*” ou do “*espaço de livre apreciação*”;

Para SOUSA, A. F. (1986), “*Os chamados conceitos legais indeterminados abundam em todos os ramos de direito: “dignidade humana”, “igualdade”, “caso de força maior”, “porte moral”, “conduta irrepreensível”, “pena adequada”, “ordem pública e segurança públicas, etc., são alguns destes conceitos. Porém os conceitos indeterminados surgem com muito maior frequência no direito administrativo. Este fenómeno deve-se à natureza das funções da administração, sobretudo devido ao facto de a administração se orientar à satisfação de necessidades sociais. É que os conceitos indeterminados se apresentam ao legislador como um instrumento privilegiado para a atribuição de certo tipo de competências às autoridades administrativas para que estas possam reagir a tempo e de modo adequado aos imponderáveis da vida administrativa*”.

Segundo este autor, o uso de conceitos legais indeterminados pelo legislador é feito muitas vezes “*mecanicamente*”, ou seja, os conceitos são mais escolhidos devido a razões de técnica linguística do que para exprimir uma “*segunda intensão*” de atribuir à autoridade administrativa “*uma certa liberdade*”. É que, frequentemente o legislador não tem sequer uma liberdade de escolha entre aplicar conceitos determinados ou conceitos indeterminados.

Do ponto de vista teórico, os conceitos legais indeterminados não atribuem qualquer “*livre espaço de atuação*”, apenas sendo possível uma única solução certa.

Contudo, o que verificamos é que, mesmo que esses conceitos legais indeterminados não atribuam qualquer “*livre espaço de atuação*” às autoridades administrativas, o que é certo e inegável é que, de facto, eles estão presentes na lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e desta forma parece-nos de todo impossível, pelo menos não questionarmos as “*coincidências*” da existência na lei de conceitos legais indeterminados, com a parcialidade, a falta de congruência e a injustiça nas avaliações. Poderá o SIADAP, de alguma forma, vir a tornar-se num sistema justo, congruente e equitativo?

4. O “*Papel*” da Comissão Paritária

Como atrás referido, junto do dirigente máximo de cada serviço funciona também uma Comissão Paritária, que é composta por representantes da administração, designados pelo dirigente máximo de serviço, e por representantes dos trabalhadores que são eleitos por estes. Em primeiro lugar, há que questionar a designação dos membros da comissão paritária pelo dirigente máximo de serviço. Este vai servir-se dos recursos que melhor servem os seus objetivos e acautelam os seus interesses, e por isso, vai nomear pessoas da sua estrita confiança, elementos fiéis, que o acompanham nas suas decisões, e que nunca votariam contra si. Podemos estar aqui a falar do “*testa de ferro*”, do “*yes man*” ou dos “*boys*”, ou simplesmente de alguém que vota e cumpre todas as ordens que lhe são dadas, alheando-se das consequências, e imiscuindo-se ou abstendo-se de responsabilidades. Ora, é óbvio que, sendo a comissão paritária composta por membros designados pelo dirigente máximo de serviço, os trabalhadores que desejam ver o seu processo apreciado vão sentir-se receosos e constrangidos em fazê-lo, temendo as consequências que daí poderão advir. É que, confrontar o dirigente máximo de serviço com uma “*reclamação*” acerca da avaliação, é dar o primeiro passo para um conflito direto com as chefias, que em casos mais graves, poderá levar a consequências devastadoras na carreira profissional, no serviço ou na instituição e até mesmo na vida pessoal do trabalhador. Por outro lado, os representantes da comissão paritária eleitos pelos trabalhadores também sentem essa mesma pressão, o mesmo desconforto e constrangimento, quando têm de decidir relativamente ao pedido do trabalhador, já que, não pretendem um conflito direto com o dirigente máximo de serviço e com as chefias, receiam as consequências nefastas e devastadoras que possam advir de um

voto favorável ao trabalhador, não desejam ser “colados” ou identificados com aquele trabalhador “reclamante”, e por isso, é muito provável que na maioria dos casos, decidam desfavoravelmente em relação a este.

Então, o problema que aqui se coloca é o de saber qual o “papel” da comissão paritária, e a questão fundamental, se ela atua de forma imparcial, isenta e justa? Parece-nos que a resposta é fácil e muito simples, claro que não, a comissão paritária não atua de forma justa, isenta e imparcial.

5. As Avaliações Militantes

O tema é demasiadamente sensível e ao mesmo tempo controverso, contudo, não poderia deixar aqui de fazer uma referência e “tocar” neste ponto tão obscuro e negro que, em nossa opinião, condiciona de forma clara e inequívoca um processo avaliativo do SIADAP imparcial, justo e equitativo. As chamadas “avaliações militantes”, não são mais do que meios, utensílios, ferramentas, colocadas ao dispor de certo tipo de “lóbbis”, sejam eles económicos, sociais, profissionais, ou políticos, colocados ao dispor dos seus partidos e daquilo a que apelidamos de “social and professional modern gangs”.

As “avaliações militantes” são usadas de forma explícita e indiscriminada, à frente de tudo e dos olhos de todos, sem que seja possível ou se consiga legalmente controlar ou impedir, já que entramos aqui no campo daquilo a que chamamos de “ilegalidades lícitas”.

Como é sabido, por variadíssimas razões, desde históricas, económicas, sociais, e civilizacionais, a administração pública em Portugal comporta uma carga pesadíssima de ideologias, influências, atitudes, ordens, e escolhas políticas ou politizadas, que são literalmente “carregadas” ou suportadas por todos aqueles que se enquadram dentro do sistema, desde o mais simples dos operários, até ao dirigente, passando pelo professor, pelo gestor de topo, pelo procurador ou pelo juiz.

Isto significa, que a atuação da administração pública, mormente a atuação dos seus dirigentes, é influenciada pelo sistema político e ideológico que num determinado momento comanda o país, e que necessariamente e inevitavelmente vai, de uma forma ou de outra, influenciar o processo de avaliação do desempenho do SIADAP nas mais diversas instituições, órgãos, e serviços da administração pública.

Por outro lado, quando as convicções e ideologias políticas (não só políticas mas também religiosas, económicas, sociais) dos trabalhadores, dos dirigentes, e até mesmo de um

determinado serviço, são aparentemente perceptíveis (por vezes são demasiadamente e facilmente perceptíveis, pelas já mencionadas razões históricas, sociais, culturais, etc.), é mais fácil para os dirigentes distorcer, adulterar e influenciar negativamente o processo de avaliação, levando a avaliações imparciais, injustas e incongruentes.

As convicções do trabalhador vão atuar contra si ou em seu desfavor, ao mesmo tempo que vão legitimar o comportamento dos dirigentes, que sentem esse facto como algo de normal e admissível, como se estivessem a atuar dentro do campo da legalidade da administração pública, o que não é verdade.

O próprio trabalhador, com uma opção ideológica diferente ou divergente, sente-se culpado e traído pelas suas próprias escolhas, como se estivesse dentro de uma bolha que pudesse contagiar negativamente tudo e todos, sentindo-se como o verdadeiro culpado do seu insucesso profissional, do seu fraco desempenho, de não conseguir superar os seus objetivos. Para além disso, sente-se um notório desconforto nas pessoas em falar do assunto, pelo receio das consequências devastadoras a nível profissional e pessoal que daí possam advir, para aqueles que ousam contestar ou reclamar.

Contrariamente, o trabalhador que possui um *“passaporte de militante”* tem o caminho aberto para uma avaliação de *“relevante”* ou *“excelente”* que pode ser atribuída em vários biénios consecutivos, o que significa mudar de escalão e de posição remuneratória muito mais depressa que os restantes trabalhadores, que por falta de orçamento, mudam apenas ao fim da soma de 10 pontos, o que quer dizer ao fim de dez anos.

Parece-nos que este é um problema grave que é transversal a toda a administração pública, embora possa ser mais incidente em algumas instituições e órgãos da administração pública. É um problema incontestável e incontornável da nossa sociedade e da administração pública em geral, e indissociavelmente do próprio sistema político, que encara o problema com uma normalidade incompreensível. Os *“lobbies”* profissionais, os grupos de *“amigos”* e os compadrios dentro das instituições da administração pública, torna ainda o sistema mais permeável e injusto, fazendo com que uma grande parte dos trabalhadores da administração pública deixem de acreditar no próprio sistema do SIADAP. Em suma, não compreendem, não reclamam, não contestam, porque têm medo das consequências e porque a avaliação é sempre a mesma. Como atrás foi referido, as avaliações políticas e militantes, as avaliações por conveniência, as avaliações fraudulentas e as falsas avaliações, o compadrio, o tráfico de influências, a corrupção, estendem-se até ao sistema do SIADAP, numa espécie de *“ilegalidades lícitas”*, que todos vêm, presenciam

e confirmam, mas contra as quais (diz-se infelizmente), nada podem fazer. Meus senhores – isto é transversal a toda a administração pública! Desde a administração local, aos serviços centrais do estado, à educação, às universidades, a saúde, à justiça, aos institutos públicos. Porque é que ninguém faz nada?

6. A Ingerência Administrativa (Inoportuna)

O nome atribuído ao tema, em nossa perspectiva, reflete de uma forma indubitável apenas mais um dos problemas que afetam de forma muito “*sui generis*” a avaliação de desempenho dos trabalhadores no âmbito do SIADAP.

A ingerência (*inoportuna*)⁴ da administração (*ou a violação de um dever de não ingerência*) no âmbito do processo de avaliação de desempenho, quer esta seja através de uma pessoa sobre outra pessoa, de um serviço sobre um serviço, de um órgão sobre um serviço ou outro órgão, quer seja de um organismo sobre um órgão, quer seja uma instituição, ou até mesmo do próprio Governo sobre os organismos e instituições que estão sob a sua tutela, constitui, em nosso entendimento, uma clara violação do princípio da prossecução do interesse público e do princípio da boa administração, e de um conjunto de princípios gerais sobre a atividade administrativa absolutamente necessários para uma boa tomada de decisão, e que têm como consequência a ilegalidade da atividade administrativa. Por outro lado, a existência de uma vertente positiva do princípio da prossecução do interesse público, impõe à Administração limites quanto à sua capacidade de ingerência como no caso do processo do SIADAP.

Não são raros os casos, em que a ingerência da administração no âmbito do SIADAP é executada de forma absolutamente evidente e perceptível, porém, existem casos onde a astúcia e destreza administrativa, tentam camuflar a clara violação do dever de não ingerência, porquanto a atuação da administração extravasa os limites impostos pelos princípios da prossecução do interesse público e do princípio da boa administração, com graves consequências para a vida profissional e pessoal dos trabalhadores/avaliados. De um

⁴ Em nosso entendimento, existe ingerência “*inoportuna*” da administração quando há uma intromissão ativa (ou passiva), intempestiva e consciente, de uma determinada pessoa, órgão ou instituição na esfera de competência de outra pessoa, órgão ou instituição, com a intenção deliberada de obstar a um normal funcionamento de um processo, procedimento, ou serviço, ou condicionar a ação ou a vontade do avaliador ou do decisor, retirando daí um benefício ou causando um prejuízo a terceiro;

modo geral, existe má administração sempre que existem disfunções, mau funcionamento dos organismos e serviços públicos, que podem ir da prática de um ato administrativo vinculado ilegal até à existência de uma situação de mau funcionamento generalizado de todo um serviço ou departamento público.

No caso do SIADAP o mau funcionamento do processo de avaliação do desempenho traduz-se num conjunto de lacunas, vacuidades, ambiguidades, contradições e injustiças que advêm da sua aplicação prática, e que obrigatoriamente e indissociavelmente consubstanciam uma má administração, só ultrapassável através de um controlo rigoroso e efetivo e de uma aplicação mais impetuosa e eficaz do referido princípio da boa administração.

7. A Desmaterialização do Procedimento do SIADAP – Consequências Legais

O processo de desmaterialização do procedimento do SIADAP, tem vindo ao longo dos últimos anos a ser implementado em parte significativa das instituições, órgãos e serviços da administração pública.⁵ Contudo, colocam-se algumas questões, como saber quais as consequências do impacto dessa medida nas avaliações dos trabalhadores? Quais as consequências na melhoria das condições de trabalho e na melhoria da qualidade dos serviços? Quais as consequências legais? Parece-nos que ainda é prematuro responder a esta questão, até porque numa parte significativa das instituições, o processo de desmaterialização ainda está na fase inicial, contudo, podemos já antever e fazer uma avaliação crítica deste novo procedimento, e das consequências que poderão advir da sua implementação.

Um dos graves problemas com que a administração pública em geral se depara, é com o envelhecimento dos seus quadros, dos seus trabalhadores. Estes trabalhadores, na sua grande maioria, têm limitações a vários níveis no que se refere à implementação e utilização de novas tecnologias de informação, designadamente, no uso de meios informáticos mais sofisticados e aplicações cada vez mais avançadas, que geralmente comportam maiores dificuldades para os utilizadores e trabalhadores. Por outro lado, apesar da crescente

⁵ Sobre este tema Vide: **SANTOS**, Cátia Micaela Bastos Dos (2019) – “*Desmaterialização do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP3) para as instituições do Ministério da Saúde*”. Instituto Politécnico do Porto. Dissertação de Mestrado.

automação e desmaterialização dos processos e procedimentos e o aumento do recurso ao trabalho à distância ou teletrabalho, a cultura da utilização de documentos em suporte físico, quer seja de papel ou outro, ainda está muito enraizada nos nossos meios profissionais, como é o exemplo do recurso ao arquivo de documentos.

Ora, aparentemente o que se tem vindo a notar, é que a dificuldade de utilização dessas novas tecnologias vai diminuindo à medida que elas vão sendo utilizadas com mais frequência, e por um número cada vez maior de utilizadores. Mas então, qual é o problema da desmaterialização de procedimentos, nomeadamente, o procedimento do SIADAP, para os trabalhadores da administração pública?

Vejamos: os trabalhadores são incluídos no procedimento de desmaterialização, com a justificação por parte das instituições da necessidade de uma melhoria da celeridade e qualidade dos serviços públicos, da qualidade do trabalho, em prol de um ambiente sustentável e saudável e de uma melhor qualidade de vida dos trabalhadores e em geral de todos os cidadãos. Porém, essas constantes e contínuas modificações nos procedimentos não são uma escolha para os trabalhadores, elas são impostas unilateralmente e em muitos casos apressadamente, sem quaisquer informação ou formação aos trabalhadores, muitas vezes sem que o trabalhador se dê conta, sem que nada possa fazer, sem que possa optar por outra via. Há muita informação e documentos que são validados apressadamente e por vezes automaticamente, sem que o trabalhador tenha perfeito conhecimento ou noção do seu conteúdo. Por outro lado, essas imposições a constantes alterações e modificações nos sistemas de trabalho, no caso, na desmaterialização do SIADAP, não é tida em conta, relevada, nem sequer mesmo equacionada na avaliação dos trabalhadores no âmbito do SIADAP.

Como atrás foi referido, ainda é um pouco prematuro retirar conclusões deste processo de desmaterialização do SIADAP, mas aparentemente, vai ficar tudo igual. Se é certo que a desmaterialização parece trazer alguns benefícios para os trabalhadores, não é menos verdade que os grandes beneficiários destas medidas vão continuar a ser as instituições públicas, os órgãos e os serviços do estado, em geral a própria administração pública. A imposição de quotas, a falsa diferenciação de desempenhos, as avaliações políticas e militantes, as avaliações por conveniência, as falsas avaliações e as avaliações fraudulentas, vão continuar a ser uma triste realidade para a grande maioria dos trabalhadores da administração pública, que se sentem impotentes para combater este problema, com graves consequências para as suas vidas profissionais e pessoais.

Ainda não há nenhum estudo que permita concluir que o processo de desmaterialização do procedimento das avaliações do SIADAP torne o procedimento mais transparente, e as avaliações mais imparciais, justas e equitativas. Ora aí é que está o cerne da questão. O procedimento de desmaterialização do SIADAP deveria ter como principal e único objetivo, um controlo efetivo e rigoroso do processo de avaliação nas suas diversas fases, através prevenção, monitorização e intervenção caso fosse necessário, e os trabalhadores deveriam poder participar ativamente nesse controle efetivo das avaliações, mas aparentemente não é isso que está a acontecer. Os trabalhadores têm maior dificuldade em compreender e assimilar os conteúdos das avaliações, dos objetivos, das competências, ficando a sensação que a desmaterialização funciona como uma camuflagem para aquilo já que vinha a ser feito. As avaliações vão continuar a ser incoerentes, incongruentes, parciais e injustas.

8. Conclusão

A elaboração desta Dissertação, abre caminho a um vasto conjunto de possibilidades de desenvolvimento dos temas aqui abordados, eventualmente e demasiadamente inconvenientes ou inoportunos, mas que nos fazem compreender a despertar para a realidade “*nua e crua*” de um sistema de avaliação deveras incongruente, parcial e injusto, que demorou vários anos a ser instituído e sofreu inúmeras alterações, mas que, infelizmente, nada trouxe de novo aos milhares de trabalhadores da administração pública, servindo apenas para fundamentar e legitimar o anterior sistema de classificação de serviço, um sistema decadente, prepotente e fundado no centralismo autoritário.

A ausência de um capítulo relativo ao estudo empírico dos temas é justificado pelo eventual constrangimento que poderia provocar aos questionados, mas também porque entendemos que a Dissertação não deve assumir o carácter de relatório, em detrimento do objetivo para o qual foi elaborada e a finalidade para a qual foi concebida.

Ao longo de um percurso de mais de trinta anos de serviço público, e do exercício de funções públicas em quatro instituições, três autarquias locais e um instituto público, este é o momento certo para fazer um breve balanço daquilo em que se traduziram todos estes anos de avaliações do desempenho no âmbito do SIADAP, e a verdade, é que foram muitos anos de avaliações, apenas e tão só, com a menção de “Adequado”. Assim sendo, parece-nos que esta “*difícil condição*” é motivo mais que suficiente para legitimar o autor da Dissertação, pelo seu trajeto, conhecimento, experiência e motivação, a dissertar sobre o

insucesso, as injustiças, a parcialidade e a falta de equidade do SIADAP. Com efeito, a transparência, a imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação objetivos são princípios fundamentais para uma boa aplicação do SIADAP, contudo, parece mais que evidente que os objetivos preconizados de promover a motivação dos trabalhadores e dirigentes, reconhecer e distinguir os serviços, dirigentes e funcionários pelo mérito do seu desempenho, não foram cumpridos.

Perscrutada a lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do desempenho na Administração Pública, composta por mais de oitenta artigos, e apesar de aparentemente parecer que o diploma foi primorosamente estruturado, o que é verdade, é que a palavra coerência aparece cinco vezes no corpo do diploma, as palavras “imparcialidade”, “coerente” e “equitativa” aparecem apenas uma vez, e o termo “justa avaliação” aparece duas vezes. Neste sentido, parece-nos que o legislador não foi suficientemente preciso (para dizer no mínimo) no uso de certos termos que pelo seu significado e importância dentro do próprio diploma, bem como, na avaliação do desempenho e na vida dos trabalhadores, foram completamente afastados e esquecidos, ficando a lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro muito aquém daquilo que era necessário e expectável.

Pelo que foi atrás referido, facilmente se infere que a “justa avaliação” proposta pelo legislador, não é a avaliação justa (imparcial, congruente e equitativa) desejada pelos trabalhadores da administração pública, e que nunca foi alcançada. É exemplo dessa injustiça é a “imposição de quotas” para as classificações mais elevadas, e de falta de coerência deste sistema, como no caso de uma equipa de um determinado serviço que comprovadamente obtém resultados excelentes, mas que apenas uma parte dos trabalhadores da equipa obtém as menções mais elevadas, porque há uma imposição de quotas que não permite tratar todos com justiça (justiça material, justiça equitativa), já que todos contribuíram de igual forma para o sucesso comum, para o sucesso da equipa.

Outros problemas abordados, como a subjetividade das avaliações, a utilizações de conceitos indeterminados e critérios subjetivos, as avaliações militantes, a ingerência administrativa, contribuem significativamente para a desconfiança, o descontentamento e o desacreditar num sistema de avaliação, que permite através de pequenos artifícios contornar o próprio sistema e a lei, tornando-se muito difícil fazer prova desses factos em tribunal, premiando a parcialidade e as injustiças das avaliações.

A verdade, é que continua longe de ser consensual, quais são os efeitos do impacto do SIADAP no projeto de reforma administrativa, no desempenho dos trabalhadores, nos níveis de motivação e satisfação no trabalho, no empenho na realização das tarefas profissionais, na busca de uma maior eficácia e eficiência individual, grupal e organizacional, na objetivação da diferenciação entre desempenhos pelo mérito, na isenção e neutralidade das avaliações, na responsabilização dos dirigentes e funcionários, na identificação das necessidades reais de formação e, por último, na competitividade e conflitualidade dentro dos organismos públicos. Quanto tempo mais vamos ter de esperar por um sistema de avaliação verdadeiramente imparcial, justo e equitativo?

Bibliografia

ANDRADE, José Carlos Vieira (2012) – *A Justiça Administrativa (Lições)*, 12.^a Edição, Edições Almedina, S.A.

BATALHA, Alexandra Vasconcelos; **RIBEIRO**, Deolinda Paula; **CARVALHO**, Wander Brás – *Avaliação de Desempenho (2013) – SIADAP – Administração Central e Autarquias Locais*; Lisboa. Quid Juris – Sociedade Editora.

BOGALHO, Susana; **CAL** Marta; **CAETANO** António (1999) – *As Práticas de Gestão de Recursos Humanos e o Desempenho Organizacional*. In *Mudança Organizacional e Gestão de Recursos Humanos*. Observatório do Emprego e Formação Profissional.

CAETANO, António (2008). *Avaliação de Desempenho – O essencial que avaliadores e avaliados precisam de saber* (2^a Ed.). Lisboa: Estúdios Horizonte

CAETANO, António (1996) – *Avaliação de Desempenho: metáforas, conceitos e práticas*. Lisboa: RH. XI, p. 397.

CARAPETO, Carlos; **FONSECA**, Fátima (2014) – *Administração Pública: modernização, qualidade e inovação*. 3.^a Edição revista e corrigida, Lisboa. Edições Sílabo, pp. 270 – 291.

CHIAVENATO, Idalberto (2002) – *Recursos Humanos: Edição Compacta*. 7.^a Edição, São Paulo (SP): Editora Atlas, pp. 323 – 368.

CUNHA, Miguel Pina et. al. (2012) – *Os processos de Gestão e melhoria do Desempenho*. In: *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano*. 2.^a Edição, Lisboa: Edições Sílabo, pp. 492 – 538.

DIAS, José Eduardo Figueiredo, **OLIVEIRA**, Fernanda Paula (2009) – *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3.^a Reimpressão da Edição de Outubro/2005, Edições Almedina, S.A.

FERNANDES, Artur (Coord.) (2001) – *Gestão de Talentos: 14 Olhares Sobre a Gestão de Pessoas*. 1.^a Edição, Cascais: Editorial Pergaminho, pp. 164 – 168.

FLETCHER, John (1991) – *Técnicas de Entrevista: Da Seleção de Pessoal à Comunicação na Empresa*. 1.^a Edição (Tradução: Maria Helena Fernandes), Lisboa: Editorial Presença, pp. 67 – 82.

GOUVEIA, Maria Paula (2009) – *Prática de Direito Administrativo: Questões Teóricas e Hipóteses Resolvidas*; 2.^a Edição (revista e aumentada), Quid Juris, Sociedade Editora Ld.^a

MARÇAL, Pedro Miguel Marques (2008) – *A Reforma da Administração Pública e a Aplicação do SIADAP: Um Estudo de Caso*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Tese de Mestrado.

MARQUES E CASTRO, João Pedro (2015) – *Princípios da Boa Administração, Eficiência e Economicidade*. Universidade de Coimbra, Dissertação de Mestrado.

MOREIRA, José Miguel Menezes Lopes (2009) – *Sistemas De Informação Para Avaliação de Desempenho na Administração Local*. Porto. Universidade do Porto, Dissertação de Mestrado.

PÚBLICA, Secretaria de Estado da Administração (2004) – *Avaliação do Desempenho: Manual de Apoio*.

ROCHA, J. A. Oliveira: *Gestão de Recursos Humanos* (1997) – 2.^a Edição, Lisboa. Editorial Presença, p. 120 – 135.

RODRIGUES, Jorge Nascimento, et. al. (2005) – *50 Gurus da Gestão Para o Séc. XXI*. 1.^a Edição, Centro Atlântico, pág. 490, 514.

SCHWEIGER, I. Sumners, G. (1994) – *Optimizing the Value of Performance Appraisals*. *Managerial Auditing Journal*, 9, nº 8, pp. 3-7.

SOUSA, António Francisco (1994) – «*Conceitos Indeterminados*» no *Direito Administrativo*, Livraria Almedina, Coimbra, 1994.

VALLES, Edgar (2021) – *Contencioso Administrativo*, 4.^a Edição, Edições Almedina S.A.

Artigos

SOUSA, António Francisco (2020) – A discricionariedade administrativa no Estado de Direito (o seu enquadramento jurídico). Revista Ibérica do Direito, Universidade do Porto.

SOUSA, António Francisco (2019) – Discricionariedade, “margem de livre apreciação”, “justiça administrativa”, “discricionariedade imprópria”, “discricionariedade técnica”: Comentário ao acórdão do TCAN, processo 01049/13.9BEBRG, 1.ª Secção - Contencioso Administrativo, de 15-02-2019 [1] – concurso para professor catedrático. Revista do Ministério Público.

SOUSA, António Francisco (1995 – «MARGEM DE APRECIACAO» E ESTADO DE DIREITO. Universidade Lusíada.

SOUSA, António Francisco – Os “Conceitos Legais Indeterminados” no Direito Administrativo Alemão. Livros de Economia Editados Pela FGV.

SOUSA, António Francisco (2014) – Assunto Especial – Textos Clássicos. “Imparcialidade Conteúdo da Decisão Judicial. Exigências da Garantia de Imparcialidade no Estado de Direito, Não Basta Ser Sério, É Preciso Parecê-lo.”

MADUREIRA, César (2015) – SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA (SIADAP) Balanço de uma década. Universidade Lusíada de Lisboa.

VAZ, Rui Pedro Ferreira – SUBSISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SIADAP 3) DA TEORIA À (BOA) PRÁTICA. Universidade de Coimbra.

Legislação

Decreto de 10 de Abril de 1976 – Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro – Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro - Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Despacho normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro – Define os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular prevista no artigo 43.º da lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, bem como os procedimentos que a mesma deve de obedecer.

Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Orçamento de estado para 2013.

Portaria n.º 359/2013, de 13 de dezembro – Aprova os modelos de fichas de autoavaliação e avaliação do desempenho, que contam dos anexos I (Dirigentes intermédios - SIADAP 2), II (Trabalhadores - SIADAP 3) e III (Avaliação com base nas competências), bem como os modelos de ficha de monitorização do desempenho (anexo IV) e ficha de reformulação de objetivos (anexo V), as listas de competências (anexo VI) e as instruções de preenchimento das fichas (anexo VII)

Lei n.º 35/2014, de 20 de junho – Lei geral do Trabalho em Funções Públicas

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – Código do Procedimento Administrativo

FACULDADE DE DIREITO