



DIPLOMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

CADAP – PORTO

SIADAP – ANÁLISE CRÍTICA

Grupo de trabalho:

Aniete Félix

Luísa Mota

Manuel Martins

Margarida Gariso

Paula Santos

Raquel Marques

Porto 2009 / 2010

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE ANEXOS.....	3
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	7
3. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL.....	12
Reforma administrativa do “Estado Novo” (1933-1974)	
Revolução de Abril de 1974 a reforma administrativa (1974-1985)	
Revolução managerial da administração pública portuguesa (1985-1995)	
Reinvenção da administração pública (1996-1999)	
A reforma e modernização da gestão na AP (2000-2009)	
4. A GESTÃO POR OBJECTIVOS.....	17
A GPO no centro da reforma da AP	
4.1 O SIADAP 2004.....	20
4.2 O SIADAP 2007.....	22
O SIADAP 1 – Avaliação dos serviços	
O SIADAP 2 – Avaliação dos dirigentes	
O SIADAP 3 – Avaliação dos trabalhadores	
5. METODOLOGIA.....	26
6. AVALIAÇÃO FINAL.....	28
6.1 Resultados nominais do inquérito	
6.2 Resultados percentuais do inquérito	
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
7.1 Conclusões	
7.2 Limitações do estudo e investigação futura	
BIBLIOGRAFIA.....	43
ANEXOS.....	47

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1 – Resumo as leis com maior relevância da reforma da Administração Pública no período 1926 a 2009.....	47
ANEXO 2 - SIADAP (lei n.º 66-B/2007) – Ciclo da avaliação do desempenho.....	55
ANEXO 3 – Pontos positivos e negativos das 6 organizações.....	56
ANEXO 4 – Modelo de Inquérito por questionário.....	59
ANEXO 5 – Quadro analítico – Impactos mais evidenciados da análise de resultados.....	65

SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	– Administração Pública
CPA	– Código do Procedimento Administrativo
CRP	– Constituição da República Portuguesa
DGAEP	– Direcção Geral da Administração e Emprego Público
DL	– Decreto-Lei
GPO	– Gestão por Objectivos
L	– Lei
LO	– <i>Lei Orgânica</i>
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
P	– <i>Portaria</i>
PIB	– Produto Interno Bruto
PPT	– Power Point
PRACE	– Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
POCP	– Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	– Regime Administrativo e Financeiro do Estado
RCM	– Resolução do Conselho de Ministros.
SGG	– Seguintes
SIADAP	– Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

1. INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas num Mundo globalizado e em constante mutação, impuseram o abandono da concepção tradicional da AP bem como, a superação do modelo de gestão *taylorística* (assente numa pirâmide hierárquica de distribuição de competências, prescritiva, com objectivos departamentais, onde uns pensam o que outros devem executar, de forma individual, voltada para os produtos, e dando ênfase aos meios físicos). Assim têm sido preconizados modelos de gestão assentes na valorização dos recursos humanos, na satisfação dos clientes, orientados para objectivos estratégicos ligados a processos, onde todos pensam e trabalham obedecendo a uma dinâmica de equipa. Este pensamento estratégico impõem-se cada vez mais, uma vez que se pretende uma constante cooperação e melhoria contínua.

O título deste trabalho “SIADAP – Análise crítica”, tem como objectivos principais:

- I – Efectuar uma abordagem crítica através da comparação entre o regulado legalmente e a sua implementação prática em alguns organismos;
- II – Conhecer o impacto e a forma como foram vivenciadas pelos trabalhadores da AP as alterações efectuadas em 2008 ao SIADAP.

A nossa pergunta de partida consubstancia-se no objectivo II, sendo ela:

“ Qual o impacto e a forma como foram vivenciadas pelos trabalhadores da AP, as alterações efectuadas ao SIADAP, que vigoram desde 2008?”

A relevância da temática SIADAP em vigor desde 2008, é justificada em nosso entender, pela sua integração num quadro de alterações legislativas que representam uma mudança disruptiva na AP, a qual deve ser feita com o envolvimento e colaboração dos seus trabalhadores.

Neste contexto, iniciamos a estrutura deste trabalho com a análise teórica da evolução histórica das teorias de reforma na AP, tratada no ponto 2 – Reforma da AP. O ponto 3 – Reforma da AP em Portugal, enquadra a adopção dos modelos gestionários, no nosso País, através de uma resenha histórica, dividida nas seguintes fases: Reforma administrativa do “Estado Novo” (1933 – 1974), Revolução de Abril de 1974 e a reforma administrativa (1974 – 1985), Revolução managerial da AP Portuguesa (1985 – 1995), Reinvenção da administração pública (1996 – 1999) e A Reforma e Modernização da

Gestão na AP (2000 – 2009). Este enquadramento aponta-nos o caminho seguido até à actualidade no que concerne ao modelo teórico de reforma da AP em Portugal.

No ponto 4 – Gestão por objectivos, começamos por descrever esta metodologia de gestão enquadrando-a no centro da reforma da AP, focalizada no SIADAP, pontos 4.1 – SIADAP 2004 e 4.2 – SIADAP 2007.

Tendo definido o tema, formulados os objectivos e efectuado o enquadramento, foi elaborado por cada um dos seis membros do grupo de trabalho, uma análise de pontos positivos e negativos do organismo de que são oriundos. Para validação desta análise foi efectuado um questionário que passamos a expor no ponto 5 – Metodologia, que consideramos ser a mais apropriada para responder aos objectivos traçados, onde é definido o tipo de pesquisa seguida na investigação, a população alvo de estudo, o tipo de ferramenta que utilizamos na recolha dos dados e o modo como fizemos essa recolha. Mantivemos sigilo sobre os organismos, porque de outra forma o mesmo não era realizável, assim como poderia comprometer a autenticidade das respostas dadas.

Assim, a população alvo do nosso estudo foram os formandos do CADAP – Porto/2009, que se encontra a frequentar o Diploma de Especialização em Gestão Pública. O questionário foi respondido pela totalidade dos formandos que no dia da realização do inquérito se encontravam presentes na aula, 30 dos 51 inscritos, considerou-se assim 100% dos presentes. Após colheita dos dados, efectuamos a análise da sua recolha, através do uso de inquéritos on-line do Google disponível na internet.

Posteriormente procedemos à descrição e análise dos resultados obtidos aferindo até que ponto os resultados observados respondem aos objectivos pretendidos, estas matérias são tratadas no ponto 6- Avaliação Final.

No ponto 7 – Conclusão, terminamos a nossa investigação procedendo a considerações finais e à apresentação de uma sugestão de investigação futura.

2. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A AP desde a sua origem tem sofrido evoluções no que respeita à sua forma de intervenção. Na actualidade para Bilhim, Asensio e Ferraz, a AP “é o reflexo da organização social e das suas escolhas. É a estrutura encarregue da aplicação das políticas definidas pelo poder político, é o elo de ligação entre o poder político e o cidadão, e é a entidade encarregue da prossecução administrativa do interesse público definido pelo poder político.”

Deste modo a situação do presente não pode ser entendida como um conjunto de actos e políticas isolados, mas um corolário da evolução que a AP vem sofrendo ao longo das etapas cruciais do percurso humano. Assim, importa referir que a Idade Moderna (séc. XVI – séc. XVIII) ocorre com o aparecimento do Capitalismo originando novos empreendimentos políticos, económicos e sociais. A introdução de relações de trabalho e produção assalariadas, contribuíram para impulsionar um gradual desenvolvimento do Estado e a sua ascensão, como um poder que constitui a autoridade política suprema.

A AP surge num período de “Racionalização” da organização das sociedades e como um aparelho autónomo caracterizado pelos elementos técnico, económico e político.

Para Gomes o Estado assumiu-se como expressão dos valores da modernidade, sendo eles a institucionalização do poder, a produção de um novo quadro de subordinação, estabelecimento do monopólio da coercibilidade e consagração de um princípio fundamental de unidade.

É nesta conjuntura que surge o Estado de Direito, caracterizado pelo primado da lei, protecção dos Direitos do Homem, a separação de poderes em: poder legislativo, executivo e judicial, e a garantia da legalidade da acção pública. O Estado assumiu através de uma perspectiva democrática liberal a concepção instrumental da administração, que se consubstanciou numa hierarquia descendente: Poder político – Regulação jurídica - Administração Pública. A AP adoptou desta forma uma subordinação jurídica, tendo como pontos-chave o “monopólio da coacção legítima detida pelo Estado, e o poder de coacção do Estado expresso através de normas jurídicas”

A Era Industrial ficou caracterizada por dois modelos:

- O Modelo Liberal (séc. XVIII/séc. XIX) caracterizado pelas funções de política económica que o Estado assume, pelo direito como base legal, e o capital e trabalho são recursos estratégicos onde a indústria predomina como actividade dominante.

- Modelo Intervencionista Dirigista (Anos 30/70 do SÉC. XX) distingue-se do anterior modelo, pelo surgimento dos serviços como uma das actividades dominantes, pela expansão do sector público administrativo e de um sector público empresarial, promovendo o bem-estar e as actividades económicas

Com a rápida invenção e inovação técnicas ocorridas depois da Revolução Industrial – que Drucker (2003: 42) designa de “transformação da sociedade pela tecnologia e a criação da civilização universal” – a multiplicação do número de fábricas, a quantidade e variedade de produtos e os mercados foram os motores da internacionalização.

Até 1945 a AP utiliza um Modelo clássico/Administração científica, tendo como impulsionador Taylor, Frederick considerado “ O Pai da Administração Científica” por apontar a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Este modelo assenta no Estado Liberal e na subordinação ao direito administrativo

De acordo com Bilhim, Asensio e Ferraz, O “Modelo Administração Profissional (1945-1975)” consiste no Estado do bem-estar Social, no poder da burocracia e na burocracia representativa onde a administração espelha e estrutura a sociedade, em que a governação cinge-se à aplicação do direito.

Graças à propagação da electrónica e da sua dimensão mais conhecida neste contexto, a informática, assistimos, em algumas décadas, a uma intensificação do processo de globalização, que pode ser examinado sob diversos ângulos de visão. Para Chiavenato (1997: 19), significa “a internacionalização dos negócios e do sistema produtivo e financeiro, fazendo com que o ambiente organizacional se torne imenso, complexo, mutável e incerto”, com tudo o que o fenómeno implica de vantajoso ou desvantajoso. Para Giddens (2000: 22), a globalização “é política, tecnológica e cultural, além de económica. Acima de tudo, tem sido influenciada pelo progresso nos sistemas de comunicação, registados a partir do final da década de 1960”.

A maior exigência dos cidadãos e a complexidade do funcionamento da administração pública, com os custos orçamentais a ela associados e as novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizado e com um modo de governação mais flexível e transparente, fizeram com que os Estados, a partir dos anos 80, depois das crises económicas dos anos 70, implementassem processos de reforma no sector público, associadas à crise do Estado do *Welfare*, que afectou todos os Estados industrializados (Rocha, 2001). Surgiu assim o modelo “*new public management*” traduzido por “Modelo Gestor (1975-1995)” sob a forma de um Estado minimalista e a implementação de políticas públicas de forma eficiente, como defendem Bilhim, Asensio e Ferraz.

O *new public management* adoptado durante os anos 80 e 90 do século XX, em países como os EUA, Austrália, Nova Zelândia e no Reino Unido, assim como em vários países europeus (como exemplos os escandinavos), preconiza a privatização das actividades governamentais, tem como características fundamentais: a orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes, a redução e transparência dos custos de

produção, a diferenciação da independência organizacional de unidades administrativas, a descentralização das responsabilidades de direcção com separação das decisões estratégicas e operacionais, a introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (*benchmarking*, indicadores de desempenho), a integração de princípios de concorrência (*contracting out*) e a flexibilização do emprego público. Foi com a evolução deste modelo, que o mesmo passou a incorporar a avaliação, a medição sistemática da qualidade, o envolvimento dos utentes e códigos éticos de conduta (Carapeto e Fonseca, 2005: 25-28).

Definiu-se a excelência como “objectivo de qualquer organização pública (e privada), que se materializa através de práticas de gestão baseadas num conjunto de conceitos fundamentais que incluem: orientação para os resultados, focalização no cliente, empenhamento da liderança, adequação dos processos, envolvimento das pessoas, melhoria contínua e inovação, parcerias com benefícios mútuos e responsabilidade pública.” (DGAP, 2005: 224).

Neves (2003) defende que a mudança de uma administração pública baseada na burocracia que “adequado ao novo século pressupõe a adopção de uma postura *gestionária* adaptada à especificidade dos serviços públicos, preocupada com a resposta eficaz e eficiente às necessidades da sociedade e das políticas públicas, incluindo as respeitantes à gestão dos recursos e aos métodos de gestão” (Neves, 2003: 33). Motivo pelo qual o clima organizacional, que define (2003: 115) como “o estado de saúde do corpo social interno de uma organização, analisado à luz do grau de satisfação e motivação dos colaboradores/trabalhadores da mesma”, assume uma importância central na mudança organizacional. A realização da mudança, não pode deixar de contar com o envolvimento, empenhamento e motivação dos seus principais actores. Compreender a imagem que os funcionários têm do serviço ao nível organizacional e como o mesmo corresponde às suas necessidades e expectativas, permite perceber o seu nível de motivação e actuar sobre as suas causas.

Revela-se, por isso, essencial, como sugere Rocha (2001: 63) – e como é defendido nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que:

“Não sendo adequado sujeitar as organizações públicas à lei do mercado, mas tornando-se importante avaliar a sua performance, só se torna possível através da construção de indicadores que permitam medir a sua eficiência, eficácia e qualidade”.

OCDE in Rocha, 2001

De acordo com o mesmo autor, o grau de satisfação dos clientes com os serviços públicos é um dos indicadores através do qual a qualidade é medida.

As circunstâncias que descrevemos no antecedente ocasionaram muitas mudanças a vários níveis. Sendo que, a globalização, foi um dos fenómenos que mais contribuiu para a transição da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento, o que implicou profundas alterações no poder do Estado, em termos de funções, organização, base social, soberania, autonomia e legitimidade política. Essa conjuntura fez com que os Estados tivessem de equacionar e adaptar o Estado democrático a uma escala supranacional e conciliar a modernização administrativa e o modelo de gestão às suas novas funções (Carapeto e Fonseca, 2005: 19:20).

Para os teóricos das abordagens gestionárias, dominantes nas duas últimas décadas do século XX, a reforma da administração pública, tinha como objectivo controlar a despesa pública, pelo que valorizavam mais a lógica do mercado, do que a democracia e o Estado de Direito. Nesse sentido, a adopção de técnicas de gestão aplicados ao sector privado, a privatização de serviços, a simplificação de normas e procedimentos administrativos para aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços, a descentralização de poderes com a consequente redução do peso da administração central, de forma a reduzir custos e aumentar a satisfação dos clientes, foram práticas adoptadas pelos Estados que implementaram estes modelos gestionários nos serviços públicos.

Em meados dos anos 90 do século passado, as ideias preconizadas pelo *new public management* foram reequacionadas, dando origem ao *reinventing government* o chamado “Modelo da governação (desde 1995)” de cariz menos liberal. Esta teoria viria a ser adoptada por Al Gore na reforma do governo americano (em 1993), com o lançamento da iniciativa de análise do desempenho nacional (*National Performance Review*). O grande elemento de distinção entre o *reinventing government* e a *new public management* é o facto desta, contrariamente àquela, ter como seu grande intuito da reforma a privatização dos serviços e funções do Estado. O movimento da reinvenção da governação integra conceitos da gestão da qualidade total da reengenharia e da *new public management*, ou seja, preconiza a mudança cultural da administração pública para se tornar mais inovadora, flexível, com maior capacidade para resolver problemas, mais do que estar agarrada ao cumprimento de normas.

Mas no que se refere aos modelos de reforma, ainda podemos identificar, como contraponto às correntes gestionárias, as correntes participativas. Como já referimos, as correntes gestionárias visam transformar as organizações públicas em organizações semelhantes às organizações privadas, orientadas para resultados e com objectivos de

desempenho, através da articulação do Mercado e participação com os sistemas de função pública e a responsabilização - *Accountability*.

O termo *Accountability* pode ser traduzido da seguinte forma “Prestar contas com responsabilidade”, mas a essência deste termo vai mais além, como tal podemos definir como sendo a prestação de contas, a instâncias controladoras ou a seus representados em termos quantitativos, a auto-avaliação da obra feita, o que se conseguiu e justificar aquilo que se falhou de forma a restaurar a confiança, envolver e reduzir o afastamento dos cidadãos. Tanto na administração privada como na pública, a *Accountability*, é considerada um aspecto central da *Governança*, dado que no âmbito da liderança, é a confirmação de recepção e suposição de responsabilidade para acções, produtos, decisões, e políticas incluindo a administração, governo e implementação dentro do alcance do papel ou posição de emprego e incluir a obrigação de informar, explicar e ser responsável para resultar consequências positivas.

Dai resulta a evolução do conceito de utente do serviço público para cliente, conceito mais relacionado com o poder de compra do que com os direitos legais. As correntes participativas defendem que as organizações públicas respondem perante os cidadãos e não perante os clientes, visto que correspondem às demandas do poder político, que por sua vez respondem perante os cidadãos, que nos sistemas políticos democráticos, são quem os elegem.

As correntes participativas, que surgiram especialmente nos anos 90 do século XX, fazem a apologia de organizações mais horizontais e da melhoria do desempenho organizacional; defendem a promoção do envolvimento dos funcionários e dos cidadãos, nos processos de decisão, através do recurso a mecanismos de participação; com enfoque no cidadão. Como afirmam Carapeto e Fonseca (2005: 28):

“Esta administração pensa estrategicamente mas age democraticamente, valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir, não apenas clientes mas os cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga”

Neste contexto, a gestão pública deve balizar a sua actuação não apenas por critérios de eficiência, eficácia e economia (como sucede no sector privado), mas também no respeito por outros valores em que se destacam o da legalidade, da legitimidade e da igualdade social, assegurando o papel da AP na manutenção e reforço da coesão social.

A complexidade que os problemas apresentam, faz com que os Estados tenham de assumir uma postura de poder mais negocial do que impositivo, formando parcerias em

sistema de rede, de forma a conquistar a adesão dos agentes (públicos e privados) e desse modo encontrar as soluções mais adequadas à resolução dos problemas dos cidadãos.

3. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

Em Portugal, a reforma da AP inicia-se pela via legislativa (Carapeto e Fonseca, 2005) e a avaliar pelo que consta em documentos legais estruturantes, o nosso país adoptou a corrente mais orientada para os cidadãos, como se pode verificar pela consagração dos grandes princípios em matéria organizacional e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa (CRP), quer mais tarde, no Código do Procedimento Administrativo (CPA). Efectivamente, a «lei fundamental», no seu artigo 267º, preconiza uma administração próxima dos cidadãos, ao estabelecer que a administração será estruturada de forma a evitar a burocratização, a aproximar os serviços dos cidadãos, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva. Por seu turno o CPA prescreve princípios que exige da administração pública um tratamento organizacional adequado, materializando os princípios consagrados constitucionalmente, tais como o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, e o princípio da desburocratização e da eficiência.

Rocha (2001) divide o movimento da reforma administrativa, em Portugal, em quatro fases, às quais acrescentamos ainda uma quinta fase que se reporta ao período de 2000 a 2009. Estas fases podem ser sintetizadas da seguinte forma (ver o anexo 1):

- Reforma administrativa do “Estado Novo” (1933 – 1974)
- Revolução de Abril de 1974 e a reforma administrativa (1974 – 1985)
- Revolução managerial da administração pública portuguesa (1985 – 1995)
- Reinvenção da administração pública (1996 – 1999)
- A reforma e modernização da gestão na AP (2000 – 2009)

Reforma administrativa do “Estado Novo” (1933 – 1974)

O regime do “Estado Novo” foi antecedido por um período de ditadura militar (de 1926 a 1933). Oliveira Salazar exerce o cargo de Ministro das Finanças a partir de Abril de 1928 permitindo-lhe adquirir grande prestígio entres os portugueses resultante de uma política de fiscalização das despesas de todos os ministérios. Paço (2008:7) no volume 1 – Os anos de Salazar, afirma: “Chegado ao Ministério, Salazar vai ter êxito numa tarefa que

ao longo do tempo assombrou os governos: o crónico défice orçamental, pai de uma dívida pública que minimiza a capacidade do Estado de investir numa política de fomento.”

Como desfecho lógico da sua política de saneamento das finanças do País e do conseqüente capital político entretanto adquirido, Oliveira Salazar foi nomeado Chefe do Governo no ano de 1932. No ano seguinte, sob sua orientação elaborou-se uma nova constituição – a Constituição de 1933 – que consagrou a instauração do regime do Estado Novo que irá vigorar até 25 de Abril de 1974.

Na sequência da sua governação, Salazar preconizou a reforma na AP, assente nos seguintes vectores:

- O governo passou a ser o órgão de soberania com mais poder e a decretar a maioria das leis;
- Desenvolvimento da política do País através do equilíbrio financeiro, com o aumento das receitas e diminuição das despesas, e aplicação das reservas de ouro do Estado na construção de obras públicas.

A reforma administrativa do “Estado Novo” ficou caracterizada como uma “Administração Ditatorial”, onde todas as decisões administrativas e políticas dependiam de Salazar, que governava o País de uma forma autoritária e absoluta.

Revolução de Abril de 1974 e a reforma administrativa (1974 – 1985)

Com a queda do “Estado Novo” em Abril de 1974, e a instauração do Estado Democrático; a instabilidade política que se viveu nesse período e de que é elucidativo o facto de em apenas dez anos (1976 a 1986), terem existido dez governos constitucionais, explicam que apenas tivessem ocorrido mudanças pontuais.

Enquanto que, em regra, a reforma administrativa se reporta aos anos setenta, e está associada à crise do Estado de *Welfare*, em Portugal, porque o Estado de *Welfare* (ou Estado Providência) apenas surge após a Revolução de Abril de 1974, a modernização administrativa irá impor-se mais tarde, em meados da década de oitenta do século passado.

Revolução managerial da administração pública portuguesa (1985 – 1995)

Das conclusões sobre a análise da OCDE relativas às mudanças ocorridas na AP portuguesa no período compreendido entre os anos de 1985 e 1995, Rocha (2001), entende que correspondem à adopção do *new public management*, cujo grande impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 (extinto em 2001), que tinha por missão promover a inovação e a modernização administrativa e proceder à avaliação das medidas de modernização.

Rocha (2001) divide este período em duas fases. A primeira fase, que tem início em 1986 e termina em 1992, caracterizou-se pelo reforço, modernização e inserção no espaço europeu com a adesão, em 1986, à Comunidade Económica Europeia (CEE) do Portugal Democrático, sendo assim um marco decisivo para a “continuidade dinâmica” da reforma da AP. Gomes (2001: 85) refere “O esforço de adaptação da administração pública portuguesa às exigências comunitárias, a todos os níveis, foi sem dúvida o grande desafio que esta teve de defrontar e que, no essencial soube vencer.”. Salienta-se nesta fase a necessidade de conceber mudanças na área do interesse público, definindo-se assim que “o grande objectivo de reforma da AP é o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva do cidadão”, Gomes (2001:89), apostando na redução de custos, simplificação de serviços e procedimentos. Consideramos de extrema importância, no seguimento do “grande objectivo da reforma da AP”, a introdução de dois instrumentos, a L n.º8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública e o DL n.º 155/92, de 28 de Julho – RAFE. Estes diplomas iniciam um período marcante ao nível dos novos modelos de gestão na administração financeira do Estado, assumindo plena relevância no período de 2000 a 2009.

Por sua vez, a segunda fase (1992 a 1995), visou efectivar a qualidade dos serviços e a confiança nas instituições públicas. Neste período, pese embora a própria OCDE tenha feito uma avaliação positiva da estratégia adoptada para a modernização administrativa, que se centrou na prioridade dada aos cidadãos, algumas críticas são apontadas (Rocha, 2001), principalmente, por duas ordens de razão, a primeira reside no facto de não se terem conquistado os funcionários para esta causa e a segunda razão reside no facto dos governantes políticos não terem concedido autonomia e efectivo poder aos dirigentes públicos.

Nesta fase, foi dado mais um passo de relevo à reforma da gestão financeira e orçamental, através dos DL n.º 275-A/93, de 9 de Agosto – Tesouraria do Estado e Competências - DGT, n.º 171/94, de 24 de Junho – Classificações funcionais e do n.º 71/95, de 15 de Abril – Regras de alterações Orçamentais.

Reinvenção da administração pública (1996 – 1999)

Para Rocha (2001), no período em análise, a reforma da administração pública viveu sobre o signo da corrente de *reinventing government*, que se traduziu numa acrescida preocupação em apostar na exigência de maior produtividade e qualidade dos serviços prestados; na qualificação e motivação dos funcionários; no recurso às novas tecnologias; na desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos; em garantias de maior flexibilidade e de maior autonomia. Este período

preconiza uma fase marcante na história da AP financeira através da obrigatoriedade da utilização da contabilidade patrimonial - DL n.º 232/97, de 3 de Setembro – POCP, da criação de regras do Relatório Anual de Actividades – DL n.º 183/96, de 27 de Junho, da LO do Tribunal de Contas – DL n.º 98/97, implementação do Sistema de Controlo Interno – DL n.º 166/98, 257 e DR 27/99, de 12 de Novembro, e por último a revisão do regime da tesouraria pública “Tesouraria Única” – DL n.º 191/99, de 5 de Junho.

A reforma e modernização da gestão na AP (2000 – 2009)

O início do séc. XXI conduz a uma reforma da AP orientada para modificações estruturais e de atitudes e comportamentos dos. Neste contexto a reforma da AP assume uma componente educadora e facilitadora através da responsabilização – *Accountability*, já definida no ponto 2 – Reforma da Administração Pública.

É considerado um período de grande conturbação, dada a verificação de resistência à mudança por funcionários públicos e dos cidadãos em geral.

No seguimento das políticas dos Governos anteriores, foram tomadas várias iniciativas conducentes à modernização administrativa no período compreendido entre os anos de 2000 a 2009, evidenciando a *accountability* como uma forma renovadora da AP, consolidando a boa gestão dos recursos financeiros e humanos. A caracterização deste período deve ser subdividida em duas fases, uma de 2000 a 2004 e a outra de 2005 a 2009. A primeira introduziu um impacto extraordinariamente distinto de todas as reformas anteriores com: a Publicação do documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da reforma da AP – RCM nº 53/2004, de 21 de Abril, tendo como eixos prioritários da reforma (tal como enunciados na RCM) “ 1 Organização do Estado – Separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias; 2 Organização da Administração – redução dos níveis hierárquicos, desburocratização, melhoria dos processos, regulamentação do regime de contrato individual de trabalho; 3 Liderança e responsabilidade – revisão do estatuto dos dirigentes da AP e a gestão por objectivos; 4 Mérito e qualificação – instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individuais e dos serviços; 5 Valorização e formação – dinamização da formação profissional dos funcionários e inclusão dos planos de formação nos planos de actividade dos serviços; 6 Cultura de serviço – promoção de qualidade e de aproximação da administração ao cidadão descentralizando os centros de decisão, simplificando procedimentos e assegurando transparência; 7 Governo electrónico – ampla e racional utilização das tecnologias de informação para melhorar os serviços prestados pelo Estado.

Com esta Resolução “Pretende-se uma administração ao serviço do cidadão, uma administração amiga da economia, uma administração motivadora de todos quanto nela

trabalham”, e como consequência seguiu-se um suporte legislativo impondo de uma forma radical a reforma da AP. No que concerne às principais leis emanadas, a L n.º 91/2001, de 20 de Agosto assumiu uma particular relevância. Assim o Orçamento de Estado estruturado por programas está consagrado desde 1989, no nosso ordenamento jurídico, mas só com a publicação da Lei anteriormente mencionada, o Enquadramento Orçamental ficou consagrado como uma realidade de jure e de facto. A sua relevância decorre da estruturação dos orçamentos dos organismos do sector público administrativo por programas, compostos por medidas e projectos/actividades que consubstanciam encargos plurianuais, associados a políticas macroeconómicas definidas pelo Governo. Com o DL n.º 131/2003, de 28 de Junho, operacionalizou-se a sua concretização, respeitando o novo modelo orçamental que traduz uma gestão pública por objectivos. Ainda no âmbito legislativo não podemos deixar de referir a L n.º 10 /2004, de 15 de Janeiro - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), do Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – L n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, e a publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na AP– L n.º 23/2004, de 22 de Junho.

A fase de 2005 a 2009 vincula a utilização dos novos modelos de gestão introduzindo alterações deveras importantes na persecução de uma política direccionada para:

- Uma nova arquitectura da administração do Estado,
- Um novo regime de emprego público
- Um novo regime de avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores
- Um novo regime de protecção social,
- Uma nova política de mobilidade e de recrutamento

A concretização destas alterações foi efectuada com, e a aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)¹, – RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto, caracterização dos Recursos Humanos da AP, reforço dos mecanismos de controlo de contratações e de prestação de serviço, reforço da sustentabilidade da ADSE, a reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, uniformização da acção social em toda a AP, continuação da política de qualificação e de redução de efectivos e de despesas com pessoal, introdução do factor de sustentabilidade no cálculo das pensões, aplicação da revogação do SIADAP, criação de

¹ O PRACE tem como objectivo “(...) a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos (...)”.

uma estrutura da tabela remuneratória única, aprovação do novo estatuto disciplinar para todos os trabalhadores que exercem funções públicas, aprovação do regime do contrato de trabalho em funções públicas Sendo um período caracterizado pelo estímulo dos princípios de AP e impacto na prestação de contas.

A constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos – DL 200/2006, de 25 de Outubro, os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado – DL 105/2007 de 3 de Abril, o novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – L n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o Regime de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – L 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), a extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais – DL 121/2008, de 11 de Julho e o Regulamento da tramitação do procedimento concursal nos termos da LVCR – Portaria 83-A/2008, de 27 de Janeiro, são os principais motores da nova AP.

De notar que os períodos anteriores, são caracterizados por mudanças na AP, ocorridas de forma acessória e incremental. Este período contrariamente aos anteriores é caracterizado pela alteração do paradigma existente, com impactos mais profundos e de longo prazo.

No que se refere à reforma do sistema de gestão dos recursos humanos na AP foram adoptados os princípios do modelo “*New Public Management*”, sendo a GPO a ferramenta de gestão eleita.

4. A GESTÃO POR OBJECTIVOS

Esta metodologia foi proposta por Peter Drucker, com a publicação, em 1955, do seu livro “*The Practice of Management*”, onde o autor defende um sistema de gestão baseado num conjunto de indicadores tendo como objectivo atingir metas pré-definidas. Depois de Drucker outros autores procuraram clarificar estas ideias e processos.

A GPO é assim uma nova filosofia de gestão que assenta em quatro ideias-força – o Planeamento, a Participação, a Motivação e o Auto-controle.

A actividade do Planeamento é aquela por meio da qual se decide no presente, acerca de objectivos a que a organização se irá dedicar num determinado período de tempo, tendo em conta a envolvente externa e não apenas o organismo. Em que o objectivo 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 colaboradores participem na formulação dos seus objectivos 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 objectivos individuais integrados nos da organização leve ao reconhecimento do mérito e conseqüente recompensa. O sistema de motivação, defendido pela GPO, 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 auto-controle é importante na medida em que GPO coloca o indivíduo como parte integrante do processo da sua própria avaliação, em conjunto com a avaliação efectuada 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 objectivos 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.

A GPO no centro da reforma da AP

Na publicação de documento destinado a aprovar a operacionalização da reforma da AP, áreas de actuação e metodologia de aplicação – RCM nº. 53/2004, de 21 de Abril, já anteriormente referida, a Gestão por Objectivos é a escolhida como nova prática de gestão, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados.

A GPO é assim a grande matriz da mudança, embora o seja referido claramente, em 2004, nesta RCM, a mesma já se fazia sentir como o modelo de gestão eleito, em vários diplomas legais sobre a reforma e modernização da AP que se vinham publicando. Em 2003 a GPO está reflectida na publicação das linhas orientadoras da reforma da AP – RCM nº. 95/2003, de 30 de Julho, em que os objectivos gerais são:

“Prestigiar a missão da AP e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;

Delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;

Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;

Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos.”

A concretização dos objectivos acima referidos será desenvolvida em torno de três eixos considerados prioritários:

“Organização do Estado e da Administração;

Liderança e responsabilidade;

Mérito e qualificação.”

Como é ilustrado na figura abaixo, a Gestão por Objectivos está no centro da reforma da AP.



No seguimento dos princípios conceptuais da teoria da GPO acima enunciada, temos a instituição e implementação, em 2004, do Sistema Integrado de Avaliação do

Desempenho – SIADAP (L nº 10/2004, de 22 de Março) e, posteriormente, em 2007, a sua revogação, através da L nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, uma vez que o anterior sistema de avaliação se inseria num modelo de administração burocrático, assente na hierarquia e normatividade, onde uns executam o que os outros concebem, com definição rígida de funções e a inexistência de uma cultura de avaliação efectiva dos serviços, dos dirigentes, das chefias intermédias e dos funcionários, não reunindo, assim, características que se ajustassem à GPO.

4.1 - O SIADAP 2004

O SIADAP previa a avaliação dos funcionários em articulação com a avaliação dos serviços, pretendia fazer com que se centrasse mais a atenção da gestão da administração pública na gestão das pessoas que nela trabalham, através da identificação de potencialidades; estabelecendo projectos de valorização pela formação e pela progressão de carreiras e avaliando o desempenho com o objectivo de, por um lado, corrigir as deficiências, por outro lado, distinguir os melhores (Tavares, 2004). O SIADAP apresentava os seguintes objectivos (artigo 4º, da Lei nº 10/2004, de 22 de Março):

- a) Avaliar a qualidade dos serviços e organismos da administração pública, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade;
- b) Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização dos objectivos, da aplicação de competências e da atitude demonstrada;
- c) Diferenciar níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito;
- d) Potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação e cooperação entre serviços, dirigentes e trabalhadores;
- e) Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequados à melhoria do desempenho dos organismos, dirigentes e trabalhadores;
- f) Fomentar oportunidade de mobilidade e progressão profissional de acordo com a competência e o mérito demonstrados;
- g) Promover a comunicação entre as chefias e os respectivos colaboradores;

- h) Fortalecer as competências de liderança e de gestão, com vista a potenciar os níveis de eficácia e qualidade dos serviços.

Esperava-se como benefícios da aplicação deste sistema: que se prestasse mais atenção às pessoas que trabalham na administração pública; evitasse custos injustificados com desempenhos menos úteis ao país; distinguisse os melhores, criando exemplos de boas práticas; motivasse e valorizasse as pessoas com o desenvolvimento de planos de formação e de progressão; estabelecesse objectivos mais ambiciosos e motivadores (Tavares, 2004).

Com o objectivo de controlo e permanente avaliação da aplicação do SIADAP, foi criada uma base de dados, junto da Direcção-Geral da Administração Pública - DGAP, actualmente designada de Direcção-Geral da Administração e do emprego Público - GAEP, para auxiliar na definição da política de emprego público e servir de alicerce a um sistema de gestão do desenvolvimento dos recursos humanos.

No que diz respeito às pessoas que exercem funções na administração pública, em nosso entender, o SIADAP (e sua regulamentação posterior)², era muito claro quanto a todas as fases procedimentais de avaliação, critérios de avaliação, a forma como se exprimem os resultados e as suas consequências. No entanto, o mesmo já não podemos afirmar quanto à avaliação de desempenho organizacional. Na verdade, e apesar de no artigo 18º da Lei nº 10/2004, se prever que a avaliação dos serviços e organismos se efectua através: da auto-avaliação; de serviços de controlo e auditoria; e de entidades externas; em mais nenhum diploma legal foi definida a forma de os avaliar.

O XVII governo constitucional, considera a modernização da administração pública “como uma contribuição importante para uma estratégia de crescimento desejado para o País” (RCM nº 90/2005, de 13 de Maio). Pelo que, enjeitando a ideia de «grande reforma da Administração Pública», opta por introduzir uma cultura de mudança, por meio de sucessivas etapas, firmes e articuladas, de forma a alcançar-se uma administração pública mais eficaz, favorável a uma cidadania activa e ao desenvolvimento económico. Incumbindo à Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), como estrutura de missão, o objectivo de apoiar e coordenar o desenvolvimento da política do governo nas matérias relativas à modernização e simplificação administrativa. A UCMA está integrada na Presidência do Conselho de Ministros e assenta a sua actuação na coordenação e acompanhamento transversal, com capacidade para trabalhar em rede com todos os

²Decreto-Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio e Portaria nº 509-A/2004, de 14 de Maio, que aprovou os modelos de impressos de fichas de avaliação do desempenho.

agentes. Cabe a esta estrutura de missão identificar, seleccionar e promover iniciativas, proceder à sua monitorização e apresentar os resultados.

Neste contexto, a modernização da administração pública é uma componente indispensável da estratégia que o governo pretende conduzir para o desenvolvimento do país, para o que conta com os funcionários públicos, reconhecendo que sem o seu empenho e colaboração, a administração não evolui no sentido do melhor e mais eficiente serviço público. Por outro lado, e com o objectivo da contenção da despesa, no âmbito da administração pública, tendo consciência da gravidade da situação que o nosso país enfrenta em matéria de finanças públicas, o governo, através da RCM nº 109/2005, de 30 de Junho, adopta um conjunto de medidas em matérias como a revisão do sistema de carreiras e remunerações, o sistema de avaliação de desempenho, o controlo de novas admissões, o regime de supranumerários, o regime de aposentação e o regime de subvenções a titulares de cargos públicos.

No ano de 2005, o XVII governo constitucional, através da aprovação da RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto, inicia um processo de reorganização da administração pública central com o objectivo de promover, por um lado, economias de gastos e por outro, ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. A modernização da administração pública passa pela via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços, de forma a ajustar os recursos financeiros do país e a melhorar a qualidade dos serviços públicos. Esta resolução cria o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), já referido oportunamente no final do nosso ponto 3, cuja orientação política geral depende directamente do Primeiro-ministro, o que revela a sua importância.

Neste contexto foi publicada a Lei nº 66-B/2007, que altera o SIADAP e assenta a sua lógica nos pressupostos que de seguida se enunciam.

4.2 - O SIADAP 2007

Através da lei nº. 66-B/2007, de 28 de Dezembro (SIADAP 2007), foi revogada a Lei nº. 10/2004, de 22 de Março (SIADAP 2004) sendo aplicado ao desempenho dos serviços públicos, dos dirigentes e restantes trabalhadores, numa concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação permitindo assim alinhar, de forma coerente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

Este sistema tem uma vocação de aplicação universal à administração estadual, regional e autárquica, prevendo mecanismos de flexibilidade e adaptação muito amplos que

lhes permitem enquadrar as especificidades das várias administrações, dos serviços públicos, das carreiras e das áreas funcionais do seu pessoal e das exigências de gestão.

O sistema integra três componentes, a primeira é o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da AP – SIADAP 1, a segunda é o subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes da AP – SIADAP 2 e por último o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da AP – SIADAP 3.

O que se pretende com esta lei é desenvolver uma cultura de gestão orientada para resultados com base em objectivos previamente estabelecidos. Auto-avaliação e auto-regulação, mobilização dos trabalhadores em torno da missão essencial do serviço, orientando a sua actividade em função de objectivos claros e critérios de avaliação transparentes, reconhecer o mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos níveis de desempenho.

Há assim, uma perspectiva integrada de avaliação e gestão do desempenho das pessoas (dirigentes e outros trabalhadores) e dos serviços (auto-avaliação, serviços de inspecção e de auditoria e entidades externas), e uma integração e coerência – existem objectivos fixados na carta de Missão, objectivos anuais do serviço, objectivos fixados aos dirigentes e objectivos fixados aos trabalhadores – nº. 2 do art.º. 9 da lei 66-B/2007.

Trata-se de uma inovação que se pretende de largo alcance para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, sendo que o PRACE, e o Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado têm um papel importante nos processos de auto-avaliação e de hetero-avaliação dos serviços públicos, envolvendo, o apoio técnico, o acompanhamento e a validação dos indicadores de desempenho e dos mecanismos de avaliação.

O SIADAP 1 – Avaliação dos Serviços, visa reforçar uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão. As modalidades da avaliação dos serviços são feitas através da auto-avaliação e da hetero-avaliação.

A auto-avaliação consiste numa análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados em relação ao Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR, sendo que o QUAR deve conter as seguintes componentes: A missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objectivos anualmente fixados, os indicadores de desempenho e fontes de verificação, os meios disponíveis, o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos, a identificação dos desvios e as respectivas causas e a avaliação final do desempenho do serviço.

A hetero-avaliação pode ser realizada por entidades internas à AP, ou por entidades externas e o que pretende é obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios que foram evidenciados na auto-avaliação e tentar corrigir os desvios, apresentando propostas para a melhoria dos processos, para que no futuro se obtenham melhores resultados.

Os parâmetros do SIADAP 1 consubstanciam-se em três objectivos: de eficácia, de eficiência e de qualidade. Os de eficácia são medidos através da verificação se um serviço atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. Os objectivos de eficiência são medidos pela relação entre os bens produzidos e os serviços prestados e os recursos utilizados. Os objectivos de qualidade são verificados através de um conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores. A avaliação final dos serviços permite-lhe a classificação de – desempenho bom, desempenho satisfatório e desempenho insuficiente, dentro do desempenho bom pode ser atribuída uma distinção de mérito reconhecendo desempenho excelente (significa superação global dos objectivos).

O SIADAP 2 – Avaliação dos Dirigentes – a avaliação destes é efectuada no final das comissões de serviço, conforme o respectivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados, sendo anualmente feita uma avaliação intercalar que não produz efeitos na sua carreira de origem.

A avaliação dos dirigentes superiores, os de 2º.Grau, não eram objecto de avaliação na anterior legislação do SIADAP, lei nº 10/2004, de 22 de Março, agora a sua avaliação assenta na carta de missão, que é feita com base nos parâmetros “grau de cumprimento dos compromissos” e de “competências” de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas, tudo isto factores essenciais para um bom desempenho nos altos cargos da Administração Pública. Este tipo de avaliação já vigorava na anterior lei para os dirigentes de 1º. Grau agora é também adoptada para os de 2º. Grau.

Os resultados assumirão particular relevância nas opções adoptadas ao nível da gestão de recursos humanos, relacionando-se com aspectos do novo sistema de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – Lei nº. 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR),

A avaliação dos dirigentes superiores tem efeitos na atribuição de prémios e na renovação ou não de uma nova comissão de serviço. A não aplicação do SIADAP por motivos imputados ao dirigente máximo de um serviço determina a cessão das suas funções.

A avaliação dos dirigentes intermédios centra-se nos resultados obtidos nos objectivos da respectiva unidade e nas competências demonstradas que são a capacidade de liderança e as competências técnicas e comportamentais.

A avaliação final dos dirigentes permite-lhe a classificação de – desempenho inadequado, desempenho adequado, desempenho relevante e desempenho excelente, tendo este último uma quota de 5% do total dos desempenhos relevantes, esta percentagem é também um elemento novo em relação à lei anterior.

O SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores, foi reconcebido sublinhando-se as seguintes opções:

- “- Privilegiar a fixação de objectivos individuais, em linha com os do serviço e a obtenção de resultados;
- Permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores;
- Permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho;
- Apoiar a dinâmica das carreiras numa perspectiva de distinção do mérito e excelência dos desempenhos”

Na ponderação dos parâmetros de avaliação há uma alteração ao anterior sistema, actualmente existem dois parâmetros de avaliação – Resultados e Competências, sendo que há uma predominância decisiva do parâmetro resultados uma vez que a ponderação para estes é de 75% e para as competências 25%, não havendo ponderação por cada objectivo e por cada competência. A avaliação dos resultados atingidos expressa-se em três níveis: objectivo superado, objectivo atingido e objectivo não atingido. A avaliação das competências também se expressa em 3 níveis: competência demonstrada a um nível elevado, competência demonstrada e competência não demonstrada ou inexistente, o que leva à fixação de três níveis de avaliação final: Desempenho Inadequado, desempenho adequado e desempenho relevante e a partir deste última possibilidade o reconhecimento da excelência de desempenho.

Mantém-se a fixação de um sistema de percentagem para a diferenciação de desempenhos, agora também alargado aos dirigentes.

O sistema prevê a não consagração rígida do número de objectivos e competências, estes dependerão das opções feitas em cada serviço e das necessidades de diferenciação de desempenhos que devem ser ponderados pelos dirigentes.

Esta é uma matéria muito delicada e de grande alcance, com esta lei pretende-se que a Administração Pública dê passos no desenvolvimento de uma nova cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas, para isso é necessário contarmos com o envolvimento de todos os que trabalham na execução das políticas públicas. É necessário melhorar a prestação de serviços aos cidadãos e à sociedade, deve-se recompensar pelo trabalho realizado e motivar para o futuro.

Deve existir, no entanto, um empenho no sentido da recolha de informação sobre o modo como decorre a aplicação do SIADAP, porque apesar de se ter realizado a segunda reunião do Conselho Coordenador de Avaliação dos Serviços em 27 Novembro 2008, não são do domínio público quaisquer dados sobre a aplicação do SIADAP.

É objectivo deste grupo de trabalho, constituído por seis pessoas, oriundas de diferentes organismos da Administração Pública analisar a implementação do SIADAP, nos seus organismos, elencar os aspectos positivos e os aspectos negativos e validá-los, através de inquérito, com os restantes colegas de curso – Diploma de Especialização, será sobre este assunto que nos iremos debruçar de seguida.

5. METODOLOGIA

O objectivo central deste trabalho, coincidente com a pergunta de partida, é o de procurar conhecer o impacto e a forma como foram vivenciadas pelos trabalhadores da AP, as alterações efectuadas ao SIADAP, que vigoram desde 2008, direccionadas para o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da AP – SIADAP 3. A população alvo desta investigação é constituída pelos formandos do CADAP – Diploma de Especialização em Gestão Pública, promovido pelo INA e realizado no Porto, em 2009/2010.

Foram abrangidos todos os formandos que estiveram presentes nas sessões de formação do dia 17 de Dezembro de 2009, constituindo uma população final de 30 casos observáveis e representativos da Presidência do Conselho de Ministros e oito Ministérios, a saber: Ministério da Cultura; Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Ministério do Trabalho e da Segurança Social; Ministério da Administração Interna; Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento; Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Presidência.

Cada elemento do Grupo de Trabalho elaborou uma lista de pontos positivos e pontos negativos daquela que é a sua percepção da implementação do SIADAP no seu organismo, de forma a inventariar os aspectos críticos mais focados pelos interessados e que foram posteriormente catalogados como pontos positivos e pontos negativos (ver anexo 3), tendo os organismos sido catalogados em A, B, C, D, E e F. Decidimos manter sigilo sobre os organismos onde cada elemento do grupo exerce funções, porque de outra forma o mesmo não era realizável, assim como poderia comprometer a autenticidade das respostas dadas

Os resultados obtidos foram alvo de uma atenção pormenorizada na construção técnica que iria permitir a recolha de informação, agora de forma estruturada: o inquérito por questionário (ver anexo 4), instrumento de validação das informações previamente recolhidas.

Esta técnica, segundo Ghiglione e Matalon (1993), tem como objectivos fundamentais:

- estimar certas grandezas “absolutas”;
- estimar grandezas “relativas”;
- descrever uma população ou subpopulação;
- verificar hipóteses;

Estas características permitir-nos-iam aceder a informações suficientes para a prossecução dos objectivos previamente definidos.

Idealmente a investigação científica é tão mais completa, quando usufrui de uma análise qualitativa e quantitativa. Face às características e limites temporais que rodeavam o “estudo”, tornou-se difícil reunir condições que permitissem a aplicabilidade de uma análise mais aprofundada e sem enviesamentos de resultados suportados em procedimentos menos rigorosos, representando assim uma das limitações da investigação realizada.

Tendo em conta os objectivos, a pergunta de partida e as hipóteses construídas, bem como as características que rodearam esta investigação, a técnica que melhor se adaptava era o Inquérito por Questionário. Isto, porque a população em estudo, embora não constituísse em termos numéricos uma população demasiado extensa, representava um número de inquiridos que correspondia ao objectivo pretendido.

O inquérito implica uma passagem de uma perspectiva teórica para o nível da pesquisa empírica. Segundo a metodologia de Lazarsfeld (1995) era prioritário formalizar os conceitos e evidenciar as suas dimensões em indicadores observáveis.

A opção por perguntas fechadas de escolha múltipla, permitindo ao inquirido responder apenas com base em três hipóteses (Impacto positivo - impacto negativo – sem impacto) e a possibilidade de explanar alguma ideia critica ou sugestão complementar, no final do questionário, veio a demonstrar na prática uma boa gestão do tempo disponível para a realização deste trabalho e facilitou o seu tratamento estatístico.

6. AVALIAÇÃO FINAL

A ferramenta de tratamento de dados de inquéritos on-line do Google permitiu o tratamento estatístico dos inquéritos referidos, originando os seguintes resultados³:

6.1 RESULTADOS NOMINAIS DO INQUÉRITO:

Dados relativos aos Inquiridos

Sexo		Idade				Instrução					Anos na F.P.					Funções		
M	F	20/30	31/40	41/50	+ 50	Bach.	Lic.	P.G.	Mest.	Dout.	10	20	30	40	+40	Téc.	Coord.	Dirig.
11	19	0	13	5	12	1	20	4	5	0	10	7	6	4	3	17	3	10

Número de Respostas dadas a cada pergunta

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41																																																																																		
18	5	7	8	12	10	16	6	8	20	6	4	6	9	15	6	15	9	7	17	6	11	9	10	17	4	9	4	4	22	6	8	16	11	5	14	11	2	17	4	17	9	11	6	13	3	18	9	10	7	13	12	5	13	1	26	3	3	19	8	1	26	3	3	19	8	5	21	4	5	20	5	10	15	5	9	7	14	14	5	11	11	5	14	11	10	9	10	7	13	15	6	9	9	14	7	10	6	14	12	6	12	10	2	18	2	19	9	13	10	7	10	8	12	5	5	20	6	15	9	5	19	6

Positivo ■ Negativo ■ Sem impacto ■

³ Ficha técnica

Numero de inquiridos: 30

Ministérios representados: Ministério da Cultura; Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Ministério do Trabalho e da Segurança Social; Ministério da Administração Interna; Ministério da Saúde; Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas; Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento; Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Presidência do Conselho de Ministros.

Trabalho realizado: CADAP /Porto – Módulo de Especialização – Grupo 8:

Aniete Félix – Luisa Mota – Manuel Martins - Margarida Gariso – Paula Santos – Raquel Marques

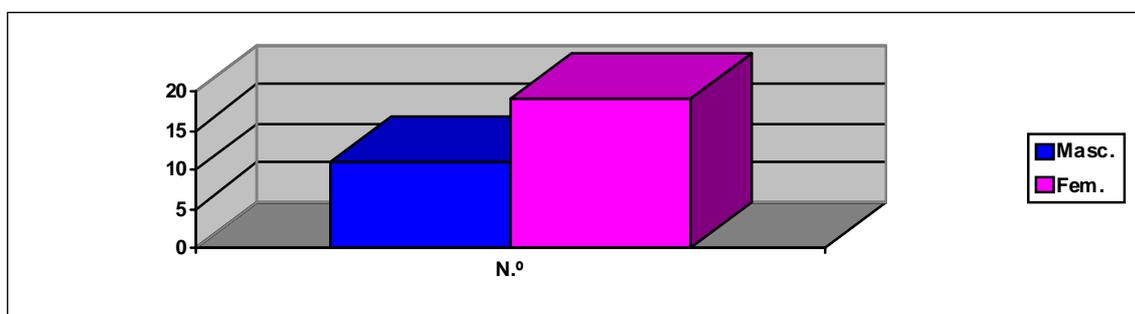
Ideias críticas/sugestões complementares:

- mais competências inspectivas ao SIADAP;
- obrigatoriedade de responsabilização e transparência;
- descredibilização do sistema;
- desmotivação dos trabalhadores;
- instrumento desencadeador de conflitos;
- a formação resultou de políticas adoptadas mais do que da visão dos seus dirigentes;
- carece de empenho das instituições;
- processo desajustado;
- impactos muito negativos;
- percepções genéricas;
- incorrecta aplicação.

6.2 RESULTADOS PERCENTUAIS DO INQUÉRITO

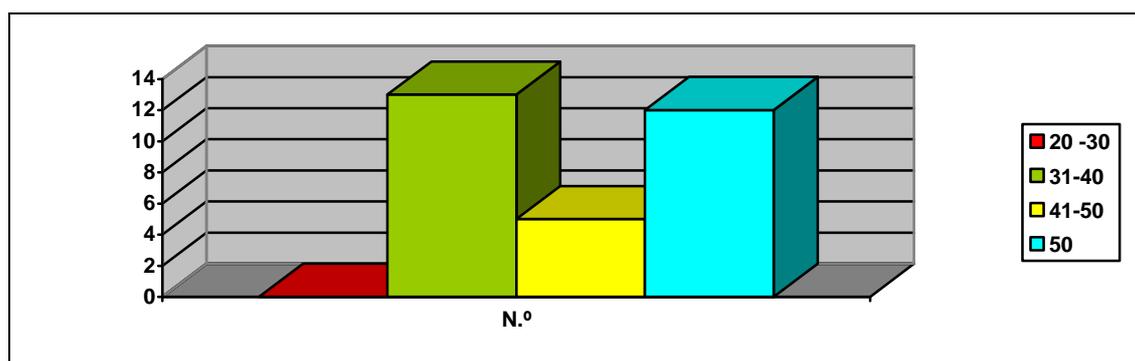
1 – SEXO

Masculino	Feminino
36,6%	63,4%



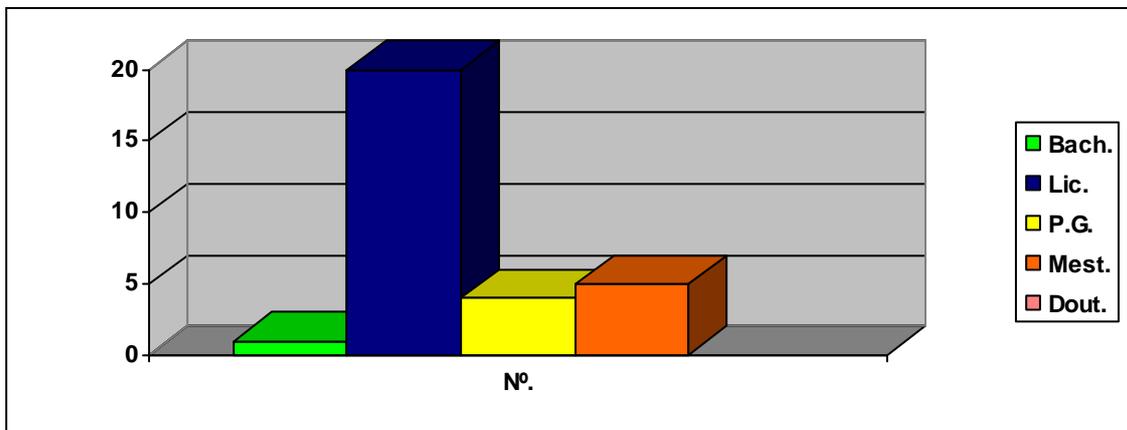
2 – IDADE

20 - 30	31 - 40	41 - 50	+ 50
0 %	43,4%	16,6 %	40 %



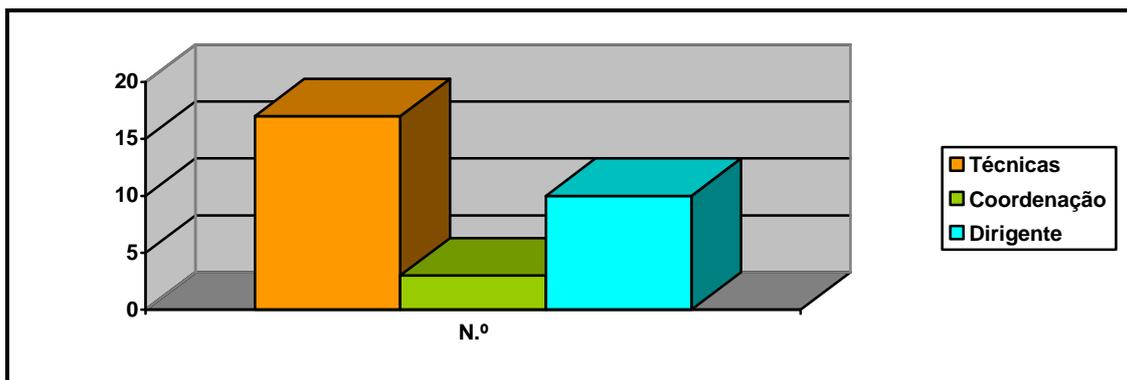
3 - NÍVEL DE INSTRUÇÃO

Bacharelato	Licenciatura	Pós-Graduação	Mestrado	Doutoramento
3,3 %	66,8 %	13,3 %	16,6 %	0 %



4 – FUNÇÕES EXERCIDAS

Técnicas	Coordenação	Dirigente
56,6 %	10 %	33,4 %



Quadro resumo analítico dos inquiridos

Sexo	Idade	Nível de instrução	Funções
63,4 % Feminino	43,4 % 31 a 40 anos	66,8 % Licenciatura	56,6 % Técnicas

5 – FACTORES / DIMENSÕES – IMPACTOS

5.1 - Gestão por objectivos	Positivo	Negativo	Sem impacto
	60 %	16,6 %	23,4 %
5.2 - Trabalho em equipa	Positivo	Negativo	Sem impacto
	26,6 %	40 %	33,4 %
5.3 – Eficiência, eficácia e qualidade dos serviços	Positivo	Negativo	Sem impacto
	53,4 %	20 %	26,6 %
5.4 – Responsabilização das pessoas	Positivo	Negativo	Sem impacto
	66,8 %	20 %	13,2 %
5.5 – Autonomia dos serviços e das pessoas	Positivo	Negativo	Sem impacto
	20 %	30 %	50 %

5.6 – Valorização do mérito	Positivo	Negativo	Sem impacto
	20 %	50 %	30 %
5.7 – Atribuição de prémios	Positivo	Negativo	Sem impacto
	23,4 %	56,6 %	20 %
5.8 – Na despesa pública	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	30 %	33,4 %
5.9 – Conhecimento dos objectivos do serviço pelos funcionários	Positivo	Negativo	Sem impacto
	56,6 %	13,3 %	30,1 %
5.10 – Conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes	Positivo	Negativo	Sem impacto
	13,2 %	13,2 %	73,6 %
5.11 – Cooperação intra e inter pessoas/serviços	Positivo	Negativo	Sem impacto
	20 %	26,6 %	53,4 %
5.12 – Objectivos partilhados	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	16,6 %	46,8 %
5.13 – Nível de satisfação dos cidadãos	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	6,6 %	56,8 %
5.14 – Motivação dos funcionários	Positivo	Negativo	Sem impacto
	13,2 %	56,8 %	30 %
5.15 – Formação dos colaboradores	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	20 %	43,4 %
5.16 – Homogeneidade nos critérios de avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	10 %	60 %	30 %
5.17 – Formação e desenvolvimento profissional dos dirigentes	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,4 %	23,4 %	43,2 %
5.18 – Conhecimento do novo quadro legal	Positivo	Negativo	Sem impacto
	40 %	16,6 %	43,2 %
5.19 – Existência de quotas	Positivo	Negativo	Sem impacto
	3,4 %	86,6 %	10 %
5.20 – Diminuição do número de efectivos	Positivo	Negativo	Sem impacto
	10 %	63,4 %	26,6 %
5.21 – Conflitualidade/ rivalidade entre funcionários	Positivo	Negativo	Sem impacto
	3,4 %	86,6 %	10 %
5.22 – Segurança e estabilidade no emprego	Positivo	Negativo	Sem impacto
	10 %	63,3 %	26,7 %
5.23 – Alteração do posicionamento remuneratório dos funcionários	Positivo	Negativo	Sem impacto
	16,8 %	70 %	13,2 %
5.24 – Heterogeneidade nos critérios de avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	16,6 %	66,8 %	16,6 %
5.25 – Transparência do processo de avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,4 %	50 %	16,6 %
5.26 – Produtividade dos serviços	Positivo	Negativo	Sem impacto
	30 %	23,2 %	46,8 %
5.27 – Monitorização/avaliação periódica	Positivo	Negativo	Sem impacto
	46,8 %	16,6 %	36,6 %
5.28 – Comunicação interna	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	16,6 %	46,8 %
5.29 – Equidade com que os objectivos são definidos	Positivo	Negativo	Sem impacto
	36,6 %	33,4 %	30 %
5.30 – Desenvolvimento de competências dos trabalhadores	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,3 %	23,4 %	43,2 %

5.31 – Práticas de auto-avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	50 %	20 %	30 %
5.32 – Isenção/ imparcialidade da avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	30 %	46,8 %	23,2 %
5.33 – Envolvimento /participação dos funcionários – objectivos do serviço	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,4 %	20 %	46,6 %
5.34 – Envolvimento /participação dos funcionários – objectivos individuais	Positivo	Negativo	Sem impacto
	40 %	20 %	40 %
5.35 – Imagem pública / institucional	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,4 %	6,6 %	60 %
5.36 – Fiabilidade do sistema de avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	6,6 %	63,4 %	30 %
5.37 – Focalização dos trabalhadores nos objectivos individuais	Positivo	Negativo	Sem impacto
	43,3 %	33,4 %	23,3 %
5.38 – Focalização dos trabalhadores nos objectivos do serviço	Positivo	Negativo	Sem impacto
	33,4 %	26,6 %	40 %
5.39 – Na participação paritária dos diferentes actores	Positivo	Negativo	Sem impacto
	16,8 %	16,8 %	66,8 %
5.40 – Consequências profissionais da avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	20 %	50 %	30 %
5.41 – Consequências pessoais da avaliação	Positivo	Negativo	Sem impacto
	16,6 %	63,4 %	20 %

Dos resultados acima apresentados podemos concluir o seguinte:

I. O maior número de formandos do CADAP Porto/2009 – Diploma de Especialização, que responderam a este inquérito são mulheres licenciadas, que exercem funções técnicas, concentrando-se numa faixa etária entre os 31 e os 40 anos:

I.1. Inquiridos quanto ao sexo, a maioria é do sexo feminino (63,4 %) sendo menor a percentagem do sexo masculino (36,6 %).

I.2. Quanto à idade, a maior parte dos inquiridos tem entre 31 e 40 anos (43,4 %) seguindo-se a faixa etária acima dos 50 anos (40 %) e, finalmente, de entre 41 e 50 anos (16,6 %).

I.3. Relativamente ao nível de instrução, a *Licenciatura* vem à frente (66,8 %) seguida do grau académico de *Mestrado* (16,6 %) e a *Pós-graduação* (13,3 %), com o *Bacharelato* na cauda das habilitações académicas dos inquiridos (3,3 %),

I.4. Em termos de funções exercidas, neste *item* as funções técnicas dominam (56,6 %) seguidas de funções dirigentes (33,4 %) sendo os inquiridos que exercem funções de coordenação uma percentagem mais reduzida (10 %).

II. Solicitados a responder sobre o impacto gerado pelos diversos factores de apreciação do SIADAP junto dos serviços, os inquiridos responderam:

II.1. Por ordem decrescente de impacto, os indicadores mostram que o SIADAP teve **IMPACTO POSITIVO** em termos de:

- 5. 4. Responsabilização de pessoas (66,8 %)
- 5. 1. Gestão por objectivos (60 %)
- 5. 9. Conhecimento dos objectivos pelos funcionários (56,6%)
- 5. 31. Práticas de auto-avaliação (50 %)
- 5. 3. Eficiência, eficácia e qualidade (53,4 %)
- 5. 27. Monitorização/avaliação periódica (46,8 %)
- 5. 37. Focalização trabalhadores nos objectivos individuais (43,3 %)
- 5. 34. Envolvimento participação dos funcionários – objectivos individuais (40 %)
- 5. 8. Despesa pública (36,6 %)
- 5. 29. Equidade com que os serviços são definidos (36,6 %)

II.2 Por ordem decrescente de impacto, os indicadores mostram que o SIADAP teve **IMPACTO NEGATIVO** em termos de:

- 5. 21. Conflitualidade/ rivalidade entre funcionários (86,6 %)
- 5. 19. Existência de quotas (86,6 %)
- 5. 23. Alteração do posicionamento remuneratório dos funcionários (70 %)
- 5. 24. Heterogeneidade dos critérios de avaliação (66,8 %)
- 5. 36. Fiabilidade do sistema de avaliação (63,4 %)
- 5. 41. Consequências pessoais da avaliação (63,4 %)
- 5. 20. Diminuição do número de efectivos (63,4 %)
- 5. 22. Segurança e estabilidade no emprego (63,3 %)
- 5. 16. Homogeneidade dos critérios de avaliação (60 %)
- 5. 25. Transparência do processo de avaliação (60 %)
- 5. 14. Motivação dos funcionários (56,8 %)
- 5. 7. Atribuição de prémios (56,6 %)
- 5. 6. Valorização do mérito (50 %)
- 5. 40. Consequências profissionais da avaliação (50 %)
- 5. 28. Comunicação interna (46,8 %)
- 5. 32. Isenção/imparcialidade na avaliação (46,8 %)

5. 2. Trabalho em equipa (40 %)

II.3 Por ordem decrescente de impacto, os indicadores mostram que o SIADAP **NÃO TEVE IMPACTO** em termos de:

- 5. 10. Conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes (73,6 %)
- 5. 39. Participação paritária dos diferentes actores (66,8 %)
- 5. 35. Imagem pública/institucional (60 %)
- 5. 13. Satisfação dos cidadãos (56,8 %)
- 5. 11. Cooperação intra e inter pessoas/serviços (53,4 %)
- 5. 5. Autonomia dos serviços e das pessoas (50 %)
- 5. 12. Objectivos partilhados (46,8 %)
- 5. 26. Produtividade dos serviços (46,8 %)
- 5. 15. Formação dos colaboradores (43,4 %)
- 5. 17. Formação e desenvolvimento dirigentes (43,2 %)
- 5. 18. Conhecimento do novo quadro legal (43,2 %)
- 5. 33. Envolvimento dos funcionários – objectivos do serviço (46,6 %)
- 5. 30. Desenvolvimento de competências dos trabalhadores (43,2 %)
- 5. 38. Focalização dos trabalhadores nos objectivos do serviço (40 %)
- 5. 34. Envolvimento participação dos funcionários – objectivos individuais (40 %)

III. RELAÇÃO ENTRE O IMPACTO DAS RESPOSTAS DOS INQUIRIDOS E A OPINIÃO DOS MEMBROS DO GRUPO DE TRABALHO:

III.1 O SIADAP3 teve **IMPACTO POSITIVO:**

- 5. 9. Conhecimento dos objectivos pelos funcionários (56,6%) **A B C D E F**
- 5. 34. Envolvimento participação dos funcionários – objectivos individuais (40 %) **A B C D E F**
- 5. 3. Eficiência, eficácia e qualidade (53,4 %) **A B C D E**
- 5. 4. Responsabilização de pessoas (66,8 %) **A C D**
- 5. 37. Focalização dos trabalhadores nos objectivos individuais (43,3 %) **C E**
- 5. 8. Despesa pública (36,6 %) **D F**
- 5. 31. Práticas de auto-avaliação (50 %) **A B**
- 5. 27. Monitorização/avaliação periódica (46,8 %) **C F**

III.2. Por ordem decrescente de impacto, os indicadores mostram que o SIADAP teve **IMPACTO NEGATIVO** em termos de:

- 5. 40. Consequências profissionais da avaliação (50 %) **A B C D E F**
- 5. 41. Consequências pessoais da avaliação (63,4 %) **A B C D E F**
- 5. 14. Motivação dos funcionários (56,8 %) **A B C D E F**
- 5. 21. Conflitualidade/ rivalidade entre funcionários (86,6 %) **A B C D E**
- 5. 19. Existência de quotas (86,6 %) **A B C E F**
- 5. 23. Alteração do posiciona/ remuneratório dos funcionários (70 %) **B C D F**
- 5. 7. Atribuição de prémios (56,6 %) **A B C D**
- 5. 6. Valorização do mérito (50 %) **B C D**
- 5. 32. Isenção/imparcialidade na avaliação (46,8 %) **A E C**
- 5. 36. Fiabilidade do sistema de avaliação (63,4 %) **B D**
- 5. 20. Diminuição do n.º de efectivos (63,4 %) **D F**
- 5. 22. Segurança e estabilidade no emprego (63,3 %) **D F**
- 5. 16. Homogeneidade dos critérios de avaliação (60 %) **E C**
- 5. 25. Transparência do processo de avaliação (60 %) **D E**
- 5. 24. Heterogeneidade dos critérios de avaliação (66,8 %) **D**
- 5. 28. Comunicação interna (46,8 %) **E**
- 5. 2. Trabalho em equipa (40 %)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 Conclusões

Este trabalho tem por tema o “SIADAP – Análise crítica”, cuja investigação assenta na elaboração por parte de cada um dos elementos do grupo, de uma lista contendo os pontos positivos e negativos da implementação do SIADAP, os quais foram validados pelos formandos do CADAP – Porto/2009 – Diploma de Especialização em Gestão Pública, através de um inquérito por questionário, cujos objectivos principais são os seguintes:

I - Efectuar uma abordagem crítica através da comparação entre o regulado legalmente e a sua implementação prática em alguns organismos;

II - Conhecer o impacto e a forma como foram vivenciadas, pelos trabalhadores da AP, as alterações efectuadas em 2008 ao SIADAP.

A nossa pergunta de partida consubstancia-se no objectivo II, sendo ela:

“ Qual o impacto e a forma como foram vivenciadas pelos trabalhadores da AP, as alterações efectuadas ao SIADAP, que vigoram desde 2008?”

As questões para as quais procuramos obter respostas, constam do inquérito (anexo 4). Assim, fez-se a interpretação dos resultados finais, em articulação com a Lei 66-B/ 2007, de 28 Dezembro, ao nível dos seus princípios e, fundamentalmente, de acordo com os capítulos relativos ao subsistema do SIADAP, a seguir indicados:

- Cap.º I – **Estrutura** – secção I *Periodicidade e requisitos para avaliação* (requisitos, ponderação curricular, publicidade); secção II *Metodologia de avaliação* (parâmetros, resultados, competências, avaliação final e reconhecimento de excelência); secção III *Efeitos da avaliação* (efeitos, menção de inadequado, potencial de desenvolvimento dos trabalhadores);
- Cap.º II – **Intervenientes do processo de avaliação** (sujeitos, avaliador, avaliado, CCA, Comissão paritária e dirigente máximo);
- Cap.º III – **Processo de avaliação** (fases, planeamento, auto-avaliação e avaliação, harmonização de propostas de avaliação, reunião de avaliação, contratualização de objectivos e competências, validações e reconhecimentos, apreciação pela comissão paritária, homologação, reclamação, impugnações, monitorização e diferenciação dos desempenhos);

Nesta conformidade, a equipa de trabalho pôde extrair algumas linhas de força, acerca da percepção dos impactos positivos que têm os diversos agentes da AP visados nesta amostragem, dentro do enquadramento legal que estabelece o SIADAP, a saber:

a. A gestão por objectivos - Manifestação de 60 % dos inquiridos neste estudo quanto à sua percepção de um dos princípios fundamentais do SIADAP quanto à coerência e integração de serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução dos objectivos e na execução das políticas públicas (art.º 5, alínea a, da Lei n.º 66-B/ 2007);

b. Conhecimento dos objectivos pelos funcionários - A equipa de trabalho viu em 56,6% dos visados neste estudo a validação desta garantia consignada na lei, o que parece revelar uma consciência alargada de que, em cumprimento dos princípios enunciados no SIADAP, é dada como garantia ao avaliado o conhecimento dos seus objectivos, fundamentos, conteúdo e funcionamento do sistema de avaliação (n.º 4 do art.º 57);

c. Envolvimento e participação dos funcionários na contratualização dos objectivos individuais - A equipa de trabalho viu validada, em 40 % dos inquiridos, a percepção destes quanto à garantia conferida ao avaliado em matéria de envolvimento activo com responsabilização no processo avaliativo e de negociar com o avaliador a fixação dos objectivos e das competências que constituem parâmetros de avaliação e respectivos indicadores de medida (n.º 2 do art. 57);

d. Eficiência, eficácia e qualidade - Foi expressiva a resposta dos formandos (53,4 %) validando as expectativas da maioria dos membros do grupo de trabalho quanto a estes princípios a que está subordinado o SIADAP. O articulado da lei define eficácia em termos da orientação da gestão e a acção 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 (alíneas e, f e g do art.º 5);

e. Responsabilização de pessoas – Metade dos membros do grupo de trabalho viu validada por quase cerca de 2/3 dos formandos inquiridos (66,8 %) o princípio do sentido de responsabilidade pelos resultados dos serviços que, face à referida lei, recai sobre dirigentes e trabalhadores articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho e o desenvolvimento de competências de chefias e funcionários (alínea b) do art.º 5);

f. Focalização dos trabalhadores nos objectivos individuais – A terça parte dos membros do grupo de trabalho viu validada a sua expectativa neste aspecto, fulcral da metodologia de avaliação, por uma larga margem dos receptores do questionário (43,3 %). Efectivamente a avaliação do desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço e incide nos parâmetros “resultados”, que decorre da verificação do cumprimento dos objectivos fixados com rigor e clareza, e “competências”, que assenta nos conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais adequadas ao exercício de uma função (vd. secção II, art.º 45 e sgg.);

g. Despesa pública – 36,6 % dos formandos inquiridos deram resposta positiva a este princípio gestionário validando a percepção de 1/3 dos membros da equipa de trabalho acerca do critério de eficiência, ou seja, a relação entre os bens produzidos e os serviços prestados e a melhor utilização de recursos públicos, subjacente ao articulado da referida lei (alínea f do art.º 5);

h. Equidade com que os serviços são definidos – Uma percentagem de 36,6 % dos formandos considerou ter impacto positivo este princípio, a que está subordinado o SIADAP no que concerne à 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 (alínea c do art.º 5);

i. Práticas de auto-avaliação – Uma percentagem significativa (50 %) dos inquiridos mostra que foram receptivos ao impacto positivo da auto-avaliação validando o que 1/3 dos membros do grupo de trabalho considerou na perspectiva do processo de avaliação. Com efeito, de acordo com a mencionada lei, a realização da auto-avaliação visa o envolvimento do avaliado no processo avaliativo e a identificação de oportunidades de desenvolvimento

profissional, sendo considerada obrigatória e de carácter preparatório à atribuição da avaliação, embora não constituindo componente vinculativa da mesma (vd. art.º 61 e 63);

j. Monitorização/avaliação periódica – Igualmente expressiva, embora em menor percentagem (46,8 %) foi a resposta dos inquiridos quanto ao impacto positivo da monitorização validando o que 1/3 dos membros do grupo de trabalho considerou na perspectiva do processo de avaliação. Conforme dispõe a referida lei, no decurso do período de avaliação são adoptados os meios adequados à monitorização dos desempenhos e efectuada a respectiva análise conjunta, entre avaliador e avaliado por forma a reformular objectivos e resultados a atingir, no caso da observância de impedimentos à actividade, a clarificação de aspectos e recolha de reflexões sobre o desenvolvimento do desempenho, como acto de fundamentação da avaliação final. (art. 74).

Por outro lado, a equipa de trabalho pôde extrair algumas linhas de força acerca da percepção de impactos negativos que têm os diversos agentes da AP visados nesta amostragem, dentro do enquadramento legal que estabelece o *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública*, a saber:

a. Verifica-se que os receptores do inquérito validaram em percentagens expressivas vários aspectos negativos, decorrentes de uma aplicação incorrecta do SIADAP, que a totalidade dos membros da equipa de trabalho perceberam. Em concreto tem havido experiências negativas em termos de:

- Consequências pessoais da avaliação (63,4 %)
- Consequências profissionais da avaliação (50 %)
- Motivação dos funcionários (56,8 %);

b. Sem dúvida que o ponto fraco do sistema tem sido o clima de conflitualidade e rivalidade entre funcionários segundo opinião da maioria dos inquiridos (86,6 %) que valida a percepção sentida por cinco membros do grupo de trabalho;

c. Idêntica validação ocorre se compararmos a questão da existência de quotas, problema assinalado pelo seu impacto negativo pelos formandos (86,6 %) com a percepção acerca do assunto manifestada também por cinco dos membros da equipa;

d. A alteração do posicionamento remuneratório dos funcionários foi algo sentida pelo seu impacto negativo pela maioria de inquiridos (70 %) o que veio em reforço da visão tida por quatro dos representantes de organismos da AP responsáveis pela formulação deste inquérito;

e. Praticamente regista-se a mesma validação quanto à atribuição de prémios, sentida como com impacto negativo por mais de metade dos formandos (56,6 %) que validaram a percepção de 4/6 da equipa de trabalho;

- f. Um aspecto fulcral do SIADAP é a valorização do mérito dos trabalhadores da AP. Contudo, talvez devido a falhas na sua implementação e à existência de quotas, é percebido como um problema, em idênticas proporções, quer pelos inquiridos (50 %) quer pela metade dos responsáveis que elaboraram o inquérito;
- g. A isenção/imparcialidade na avaliação foi considerada por 46,8% dos formandos inquiridos como impacto negativo, tendo idênticas proporções nos membros da equipa. Este resultado demonstra que o referenciado no SIADAP como um dos seus princípios (alínea d do art.º 5) não está ser alcançado;
- h. Quando confrontada a percentagem de inquiridos (63,4%), com a dos elementos da equipa relativamente à fiabilidade do sistema de avaliação, denota-se uma discrepância na percepção deste princípio;
- i. Igualmente expressiva foi a resposta dos inquiridos (63,4%), quanto ao impacto negativo na diminuição do n.º de efectivos, assim como a discrepância da percepção dos elementos da equipa quanto a este factor.

Em número de respostas dos inquiridos, **com impacto maior ou igual a 50%**, aponta-se **cinco parâmetros como positivos** (responsabilização de pessoas; gestão por objectivos; conhecimento dos objectivos do serviço pelos funcionários; eficiência, eficácia e qualidade dos serviços; práticas de auto-avaliação), **catorze parâmetros como negativos** (conflitualidade/rivalidade entre trabalhadores; existência de quotas; alteração do posicionamento remuneratório; heterogeneidade nos critérios de avaliação; homogeneidade nos critérios de avaliação; consequências pessoais da avaliação; fiabilidade do sistema de avaliação; diminuição do número de efectivos; segurança e estabilidade no emprego; motivação dos funcionários; atribuição de prémios; consequências profissionais da avaliação; transparência do processo de avaliação; valorização do mérito) e **seis parâmetros sem impacto** (conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes; participação paritária dos diferentes actores; imagem pública/institucional; nível de satisfação dos clientes; cooperação intra e inter pessoas/serviços; autonomia dos serviços e das pessoas).

Assim salientam-se como **impactos positivos** deste sistema de avaliação – A responsabilização das pessoas e a gestão por objectivos. Como **impactos negativos** salienta-se – A confiança no sistema de avaliação, o aumento da conflitualidade entre trabalhadores, as consequências pessoais da avaliação, a valorização do mérito, a existência de quotas, a atribuição de prémios, a alteração do posicionamento remuneratório e a motivação dos trabalhadores. Destaca-se **sem impacto** – O conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes, a participação paritária dos diferentes actores, a imagem pública e o nível de satisfação dos utilizadores.

Uma vez que a valorização do mérito, a existência de quotas, a atribuição de prémios, a alteração do posicionamento remuneratório e a motivação dos trabalhadores, são objectivos preconizados legalmente, nomeadamente quanto à diferenciação dos níveis de desempenho, uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito, há assim uma contradição entre os objectivos preconizados legalmente e a percepção dos trabalhadores da AP, representados nesta amostra, uma vez que estes itens têm impactos negativos.

A interpretação que atribuímos aos itens sem impacto – conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes, a participação paritária dos diferentes actores, a imagem pública e o nível de satisfação dos utilizadores –, evidencia o caminho que ainda há a percorrer ao nível da participação e desenvolvimento de uma cidadania activa.

Também sem impacto o item – cooperação intra e inter pessoas/serviços –, contraria o objectivo defendido no SIADAP que é o de potenciar o trabalho em equipa, promovendo a comunicação e cooperação entre serviços, dirigente e trabalhadores.

Existem três questões neste inquérito que a maioria dos inquiridos considera sem impacto que são: a formação dos colaboradores (43,4 %), a formação e desenvolvimento dos dirigentes (43,2 %) e o conhecimento do novo quadro legal (43,2 %). A percepção de 5/6 dos membros do grupo de trabalho não foi validada, como ponto negativo, contrariando desta forma o disposto na RCM nº. 53/2004, que aponta como um dos eixos prioritários da reforma da AP a “Valorização e formação - dinamização da formação profissional dos funcionários e inclusão dos planos de formação nos planos de actividade dos Serviços”. Também, um dos objectivos das linhas orientadoras da reforma da AP definidos na RCM nº.95/2003 é “Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos”. É também nosso entendimento que tal situação se deve ao facto dos trabalhadores da AP não se sentirem envolvidos nesta reforma.

Para que se possa efectuar uma reforma estratégica profunda como a se está a verificar, é necessário mobilizar as pessoas para a mudança pela construção de um clima receptivo à mudança, é necessário justificar o motivo da mesma, é necessária a participação de todos os agentes, no entanto, os trabalhadores não se sentem devidamente envolvidos neste processo.

Da investigação realizada podemos finalmente concluir que:

- ✓ Maioritariamente os inquiridos percebem como positivo a GPO.
- ✓ Manifestam como negativo a falta de confiança no SIADAP.
- ✓ Sem impacto salienta-se a falta de participação e envolvimento dos stakeholders externos.

É nosso entendimento que esta lei deve evoluir do conceito de new public management, com orientação para resultados, para conceitos mais actuais como o new public service/nova administração pública/governance, em que se torna necessário incrementar os valores éticos para que se faça reflectir nos índices comportamentais. Renaud faz uma exposição deveras importante no seu artigo “A decisão ética: factores particularmente relevantes da problemática contemporânea”:

(...) A maior parte dos tratados clássicos de ética considerava a tomada de decisão a nível individual e não dedicava muito espaço de reflexão à decisão colectiva. Provavelmente porque a formação de uma decisão colectiva era considerada como apanágio da vida social e dos órgãos colectivos da vida política (...) Tudo se passa como o poder político encontrasse aqui um limite não previsto: que decisões singulares, apoiadas sobre a ética – ou contrárias à ética – tenham sobre a polis uma repercussão social incontrolável, este facto caracteriza a época nova, pós-contemporânea, na qual estamos a penetrar. (...) contribuir para o surgir de uma nova ética, uma ética de responsabilidade, que vise a autenticidade e não o êxito a todo custo; de uma ética apoiada sobre o desinteresse, o qual nunca será mensurável pelas suas proclamações externas, mas será o garante da solidez da nova era na qual já entramos. (...)

Michel Renaud in A Decisão ética: factores particularmente relevantes da problemática contemporânea

A relevância da ética e deontologia no exercício de funções pública, muito em especial em cargos dirigentes, devem ser adoptados através de mecanismos, como boas práticas pelas instituições públicas neste domínio, tendo em conta experiências nacionais e internacionais.

A gestão da ética é o ponto-chave de uma boa gestão, convém por isso adoptar medidas de orientação, afirmação, sensibilização, avaliação e controlo ético

O exposto consolida o essencial do new public service, dado que elege o cidadão como objectivo último, não nos podemos descurar dos resultados, mas não nos podemos esquecer da ética.

7. 2 Limitações do estudo e investigação futura

O presente trabalho pretende, por um lado, ser um contributo para que todos reflectirmos, enquanto trabalhadores da AP, sobre a implementação do novo sistema de

avaliação – SIADAP. Por outro lado, pretende dar um contributo no sentido de se dar a conhecer a percepção que os trabalhadores da AP têm sobre a implementação deste sistema de avaliação.

Pese embora a investigação tenha recaído apenas sobre um grupo de 30 pessoas, oriundas de 8 ministérios e da presidência do Conselho de Ministros, onde se procurou conhecer a sua percepção da aplicação do SIADAP, a investigação realizada evidencia que nos encontramos muito aquém daquilo que se encontra legislado e do desejável no que se refere à sua aplicação nos serviços públicos estudados.

Consideramos ainda que atendendo ao curto espaço de tempo decorrido desde a implementação do novo SIADAP na AP, a repetição desta investigação no futuro, de acordo com os mesmos parâmetros para comparar resultados e verificar o sentido da sua evolução.

BIBLIOGRAFIA:

BEHN, Robert D. (1995): “The Big Questions of Public Management”, Col 55, N.º 4, Public Administration Review.

BILHIM, João (2009): Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoa. 6ª Edição Revista e Actualizada. ISCSP. Lisboa.

CAMPOS, Eduardo (1971), Sociologia de burocracia, Zahar Editorial, Rio de Janeiro.

CARVALHO, Elisabete (2001): Reengenharia na Administração Pública: A procura de novos modelos de gestão. ISCSP.

CHIAVENATO, Idalberto (1997): *Teoria Geral da Administração*. 5ª Ed. Makron Books. S. Paulo.

DRUCKER, Peter F. (2003): *Sociedade Pós Capitalista*. Actual Editora. Lisboa.

GHIGLIONE, Rodolphe; **MATALON**, Benjamim, 1993, *O Inquérito – Teoria e Prática*, Lisboa, Celta.

GIDDENS, Anthony (2000): *O Mundo na Era da Globalização*. Editorial Presença. Lisboa.

GOMES, João Salis (2001): *Administração e Política*. 1ª ed. - Oeiras : Celta.

LAZARSFELD, Paul, 1965, “Dês concepts aux índices empiriques”, Le vocabulaire de Sciences Sociales, Paris, Mouton.

NEVES, Arminda (2003): *Gestão na Administração Pública*. Editora Pergaminho.

PAÇO, António S. (2008): Volume 1 – *Os Anos de Salazar*. Centro Editorial PDA.

ROCHA, Oliveira J. A. (2001): *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras.

TAVARES, Luís Valadares (2004): *O Novo Quadro Legal da Administração Pública: Inovação e Mudança Cultural*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras.

LEGISLAÇÃO:

PORTUGAL, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: Constituição da República Portuguesa, V Revisão Constitucional. http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/crp_97_3.html Consulta realizada em 2009.

PORTUGAL (1991). Aprova o Código do Procedimentos Administrativo – Decreto-Lei nº 442/91, *Diário da República*, I Série, 15 de Novembro, 5852 – 5871.

PORTUGAL (1999). Definição dos princípios gerais de acção a que devem obedecer os organismos públicos na sua actuação em relação ao cidadão – Decreto-Lei nº 135/99, *Diário da República*, I Série-A, 22 de Abril, 2126 – 2135.

PORTUGAL (1999). Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos – Decreto-Lei nº 166-A/99, *Diário da República*, I Série-A, 13 de Maio, 2564 (2) – 2564(6).

PORTUGAL, (1999). Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos – Decreto-Lei nº 166-A/99, *Diário da República*, I Série-A, 13 de Maio, 2564 (2) – 2564 (6).

PORTUGAL, (2002). Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento – Resolução do Conselho de Ministros nº 135/2002, *Diário da República*, I Série-B, 20 de Novembro, 7298 – 7302.

PORTUGAL, (2003). Criação da Bolsa de Emprego Público – Decreto-Lei nº 78/2003, *Diário da República*, I Série-A, 23 de Abril, 2568 – 2571.

PORTUGAL, (2003). Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, *Diário da República*, I Série-B, 30 de Julho, 4474 – 4476.

PORTUGAL, (2003). Criação do Conselho Consultivo da Reforma – Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2003, *Diário da República*, I Série B, 30 de Julho.4476 – 4477.

PORTUGAL, (2003). Criação do Plano de Acção para a Sociedade da Informação – Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2003, *Diário da República*, I Série-B, 12 de Agosto. 4794 – 4833.

PORTUGAL, (2003). Criação do Plano de Acção para o Governo Electrónico – Resolução do Conselho de Ministros nº108/2003, *Diário da República*, I Série-B, 12 de Agosto. 4833 – 4852.

PORTUGAL, (2003). Publicação da Iniciativa Nacional para a Banda Larga – Resolução do Conselho de Ministros nº109/2003, *Diário da República*, I Série-B, 12 de Agosto, 4852 – 4895.

PORTUGAL, (2003). Criação do Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação – Resolução do Conselho de Ministros nº110/2003, *Diário da República*, I Série-B, 12 de Agosto. 4895 – 4906.

PORTUGAL, (2003). Criação do Programa Nacional de Compras Electrónicas – Resolução do Conselho de Ministros nº111/2003, *Diário da República*, I Série-B, 12 de Agosto. 4906 – 4920.

PORTUGAL, (2003). Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº140/2003, *Diário da República*, I Série-B, 29 de Agosto. 5740 – 5742.

PORTUGAL, (2004). Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – Lei nº 2/2004, *Diário da República*, I Série-A, 15 de Janeiro. 293 – 301.

PORTUGAL, (2004). Criação da lei-quadro dos Institutos Públicos – Lei nº 3/2004, *Diário da República*, I Série-A, 15 de Janeiro. 301 – 311.

PORTUGAL, (2004). Estabelecimento dos princípios e normas a que deve obedecer a Organização da Administração Directo do Estado – Lei nº 4/2004, *Diário da República*, I Série-A, 15 de Janeiro. 311 – 317.

PORTUGAL, (2004). Criação do Instituto Português da Acreditação – Decreto-Lei nº 125/2004, *Diário da República*, I Série-A, 31 de Março. 3408 – 3411.

PORTUGAL (2004). Criação o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Lei nº 10/2004. *Diário da República*, I Série-A, 22 de Março, 1586 – 1589.

PORTUGAL, (2004). Publicação de documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadores da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, *Diário da República*, I Série-B, 21 de Abril. 2388 – 2427.

PORTUGAL, (2004). Transferência das competências do INFOCID e do Serviço Público Directo, para a UMIC – Decreto-Lei nº 98/2004, *Diário da República*, I Série-A, 3 de Maio. 2734 – 2735.

PORTUGAL (2004). Regulamentação da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da Administração Pública – Decreto Regulamentar nº 19-A/2004. *Diário da República*, I Série-B, 14 de Maio, 3104 (2) – 3104 (8).

PORTUGAL, (2004). Cisão e reestruturação do Instituto Português da Qualidade – Decreto-Lei nº 140/2004, *Diário da República*, I Série-A, 8 de Junho. 3614 – 3619.

PORTUGAL, (2004). Publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública – Lei nº 23/2004, *Diário da República*, I Série-A, 22 de Junho. 3800 – 3805.

PORTUGAL, (2005). Criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa – Resolução do Conselho de Ministros, nº 90/2005, *Diário da República*, I Série-B, 13 de Maio. 3358-3359.

PORTUGAL, (2005). Criação da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico – Resolução do Conselho de Ministros nº 92/2005, *Diário da República*, I Série-B, 20 de Maio. 3503-3503.

PORTUGAL, (2005). Adopção de medidas relacionadas com o pessoal público – Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, *Diário da República*, I Série-B, 30 de Junho. 4053-4054.

PORTUGAL, (2005). Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, *Diário da República*, I Série-B, 4 de Agosto. 4502-4504.

PORTUGAL, (2007). Criação o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Lei nº 66-B/2007. *Diário da República*, Série-B, 28 de Dezembro. 9114-(2) – 9114-(21).

OUTRAS FONTES DE CONSULTA:

ANTUNES, Eugénio (2009): do Módulo Preparatório do CADAP I/2009 - Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão Pública e Accountability, Apresentação em ppt efectuada por Carvalho, Elisabete.

ARAÚJO, Joaquim F.F.E., Texto: “A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”.

BILHIM, João: Texto: “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração”.

BILHIM, João: Texto: “ A teoria da Função Pública e a nova Gestão estratégica de Recursos Humanos”.

BILHIM, João (2009): Documentos do Módulo Preparatório do CADAP I/2009 – Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão por Objectivos, Apresentação em ppt efectuada por Mendes, Pedro.

BILHIM, João; **Asensio**, Maria e **Ferraz**, David (2009): Documentos do Diploma de Especialização em Gestão Pública do CADAP I/2009 – Gestão Pública Contemporânea e Desafios do Contexto Português, Apresentação em ppt efectuada por Ferraz, David.

CARVALHO, Elisabete (2009): Documentos do Módulo Preparatório do CADAP I/2009 – Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão por Objectivos, Texto: “Os desafios da Modernização Administrativa”

GOMES, João Salis (2009): do Módulo Nuclear do CADAP I/2009 – *Sistemas Políticos e Função Pública*, Tema 1 e 2: Sistemas Políticos e Constituição Pública e Regime dos trabalhadores da AP, CADAP 2009, Apresentação em ppt.

ANEXO 1

Resumo as leis com maior relevância da reforma da Administração Pública no período 1926 a 2009

Quadro 1 – A reforma administrativa entre 1926 - 2009

1926	<ul style="list-style-type: none">• Golpe militar de 28 de Maio o início da Ditadura.
1930	<ul style="list-style-type: none">• Criação da Inspeção-geral de Finanças e Reorganização do Tribunal de Contas. Reforma da Contabilidade Pública.
1933	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração da Constituição do “Estado Novo”
1935	<ul style="list-style-type: none">• Reforma da Função Pública, a qual regulamenta a organização estrutural, remunerações, gestão de recursos humanos, carreiras.• O regime jurídico permaneceu inalterável até 1969 (Decreto-Lei nº 26115 de 23 de Novembro).
1936	<ul style="list-style-type: none">• O ano económico passou a coincidir com o ano civil (cf. art.º 1º do D.L. n.º 25299).
1967	<ul style="list-style-type: none">• Criação do Secretariado da Reforma Administrativa sob a Presidência do Conselho de Ministros (Decreto-Lei nº 48058 de 23 de Novembro)
1968	<ul style="list-style-type: none">• Marcelo Caetano sucede a Oliveira Salazar.
1969	<ul style="list-style-type: none">• Primeira alteração da lei de Salazar de 1935.
1970	<ul style="list-style-type: none">• O Secretariado da Reforma Administrativa é integrado no Secretariado-geral da Presidência do Conselho de Ministros.
1973	<ul style="list-style-type: none">• O Secretariado da Reforma Administrativa torna-se o Secretariado da Administração Pública (uma espécie de Direcção-Geral).
1974	<ul style="list-style-type: none">• Revolução de 25 de Abril de 1974. Seis governos provisórios até 1976.• Criação da Direcção-Geral da Função Pública e da Direcção-Geral da Organização Administrativa, colocadas sob a alçada do Ministério da Coordenação Territorial, juntamente com um Secretário de Estado da Administração Pública.
1975	<ul style="list-style-type: none">• As atribuições relativas à Administração Pública são integradas no Ministério da Administração Interna.
1976	<ul style="list-style-type: none">• Criação de um Departamento Central do Pessoal (DCP), cuja função foi integrar o pessoal das ex-colónias, mas que pela primeira vez desenvolveu formação e recrutamento.
1977	<ul style="list-style-type: none">• As responsabilidades respeitantes à administração pública são integradas na Presidência do Conselho de Ministros.• Criação do Instituto de Informática, o qual absorveu a Direcção-Geral da Organização Administrativa.
1978	<ul style="list-style-type: none">• O segundo governo constitucional criou o Ministério da Reforma Administrativa.• O Departamento Central de Pessoal é substituído pela Direcção-Geral de

	<p>Emprego e Formação.</p> <ul style="list-style-type: none"> • O terceiro governo constitucional desmantelou o Ministério da Reforma Administrativa, colocando a Administração Pública afectada ao Conselho de Ministros com um Secretário de Estado da Reforma Administrativa. • Criação durante o quarto governo constitucional da Comissão de Racionalização de Efectivos da Administração Pública (CREAP)
1979	<ul style="list-style-type: none"> • No quinto governo constitucional a responsabilidade da Administração Pública ficou debaixo da alçada da Presidência do Conselho de Ministros. • Homologação de uma série de leis sobre o Estatuto dos Quadros Superiores, com a criação de um sistema transparente de recrutamento no conjunto da administração, assim como de sistemas de carreiras e regime disciplinar. • Criação do Instituto Nacional de Administração (INA). • Criação das Comissões de Coordenação Regional. • Lei das Finanças Locais. • Nova regras destinadas à elaboração, aprovação, execução dos orçamentos, elaboração e aprovação da conta de gerência.
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Com o sexto governo constitucional, a reforma administrativa continua sob a alçada da Presidência do Conselho de Ministros. • Criação do Centro de Formação da Administração Pública (CFAP). • Criação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).
1981	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério da Reforma Administrativa, no âmbito do sétimo governo constitucional. • Criação do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (CECRA) e do Centro de Informação Científica e Técnica sobre a Reforma Administrativa (CICTRA).
1983	<ul style="list-style-type: none"> • Com o nono governo constitucional é desmantelado o Ministério da Reforma Administrativa, passando a sua responsabilidade para a Presidência do Conselho de Ministros. • A responsabilidade de formação é atribuída à Direcção-Geral do Emprego e Formação (DGEFAP). • Introdução do Sistema de Avaliação dos Funcionários.
1984	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Gabinete de Estudos Técnicos de Apoio Legislativo (GETAL), junto do Ministério da Justiça, cuja função consistia em participar na revisão e redacção das leis e em avaliar a qualidade jurídica dos decretos-lei. • Revisão da lei relativa às Fianças Locais.
1985	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgação do decreto-lei sobre a reestruturação das carreiras. Todas as tarefas respeitantes à administração pública são confiadas à Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP), posta sob a alçada do Ministério das Finanças.
1986	<ul style="list-style-type: none"> • O décimo governo constitucional é o primeiro a consagrar um capítulo específico à reforma administrativa.

	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Centro de Estudos Técnicos e de Apoio Legislativo (CETAL) em substituição da GETA. • Desmantelamento da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). • As responsabilidades em matéria de formação passam para a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP).
1987	<ul style="list-style-type: none"> • Décimo primeiro governo constitucional, cujo programa impões objectivos ambiciosos: modernização da administração; alteração do estatuto dos funcionários; melhor gestão dos recursos e promoção de serviço a clientes. • Criação do Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEFP). • Criação da Comissão Empresas-Administração. • Fusão do Instituto de Informática e da Direcção-Geral da Organização Administrativa (DGOA).
1988	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa. • Adopção da lei da privatização das empresas públicas, autorizando a sua transformação em sociedades.
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Início do Programa de privatização em larga escala. • Transformação do Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa em Secretário de Estado. • Reforma do Sistema Retributivo da Função Pública. • Lançamento de protocolos de modernização administrativa.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Nova lei sobre as bases da contabilidade pública. • Regime da administração financeira do Estado • Iniciação dos planos sectoriais de modernização. • Proclamação do dia nacional da desburocratização. • Criação do programa sobre a Justiça e os Cidadãos, visando aproximar o Ministério da Justiça dos Cidadãos. • Princípios básicos de uma futura lei-quadro de privatização
1991	<ul style="list-style-type: none"> • O programa do décimo segundo governo constitucional toma como objectivo prioritário a melhoria da qualidade dos serviços públicos. • Promulgação do Código do Procedimento Administrativo. • Regulação dos Orçamentos por Programas. • Lançamento no âmbito do Ministério da Educação dum sistema de informação ao cidadão (INFOME). • Criação do Sistema Interdepartamental de Informação aos Utentes dos Serviços Públicos (INFOCID).
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.

	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma orçamental e de contabilidade pública, pela qual se estabelece um novo Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE) – DL n.º 155/92, de 28 de Julho. • Lei dos Disponíveis. • As actividades de formação da DGAP são integradas no INA e CEFA e colocadas sob a responsabilidade da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa. • Lançamento do programa integrado de formação e de modernização da função pública (PROFAP). • Criação em substituição do CETAL do Centro Jurídico (CEJUR), responsável por fornecer assistência jurídica à Presidência do Conselho de Ministros.
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação da Carta para a Qualidade. • Lei de Acesso aos Documentos da Administração Pública. • Carta Deontológica do Serviço Público. • Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública (PROFAP). • Divulgação das Mil Medidas de Modernização Administrativa.
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação das acções no domínio da Qualidade. • Estudo da OCDE sobre a Modernização da Administração Pública Portuguesa. • Relatório “Renovar a Administração”. • Adaptação do esquema da classificação funcional ao usado no Fundo Monetário Internacional (FMI) – DL n.º 171/94, de 24 de Junho.
1995	<ul style="list-style-type: none"> • PROFAP II • Aprovação do regime da realização de despesas públicas, com locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis - DL n.º 55/95, de 29 de Março. • Promoção de Cartas de Qualidade nos Serviços Públicos. • Lançamento experimental de um protótipo de “quiosque” de serviços. • Décimo terceiro governo constitucional de Outubro, liderado pelo Partido Socialista, sendo os assuntos da modernização administrativa entregues à Secretaria de Estado da Administração Pública.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Revogação do Diploma dos Disponíveis. • Criação do Fórum Cidadão-Administração. • Criação do Conselho Superior de Administração e Função Pública. • Instituição obrigatória do Livro de Reclamações nos Serviços Públicos. • Definição dos princípios a que deve obedecer o Relatório Anual de Actividades dos Organismos da Administração Pública. • Definição das regras da Auditoria de Recursos Humanos e de Modernização

	<p>Administrativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei do Balanço Social para a Administração Pública. • Recrutamento Geral da Função Pública. • Regras do Plano e Relatório Anual de Actividades
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Inspecção-Geral da Administração Pública (IGAP). • Criação de uma estrutura de projecto destinada a implementar a Loja do Cidadão (resolução do Conselho de Ministros nº 176/97, de 21 de Outubro). • Regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente. • Criação da Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa (RIMA). • Primeiras jornadas de Modernização Administrativa, organizadas pelo SMA. • Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - L nº 98/97, de 26 de Agosto. • Aprovação do Plano de Contabilidade Pública - DL nº 232/97, de 3 de Setembro
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalização da Loja do Cidadão. • Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (IGDAP). • Instituição do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI) – DL n.º 166/98, de 25 de Junho. • Criação da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública – DL nº 68/98, de 9 de Março
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Autárquica – DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. • Definição dos princípios gerais de acção a que devem obedecer os organismos públicos na sua actuação em relação ao cidadão – DL nº 135/99, de 22 de Abril. • Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) – DL nº 166-A/99, de 13 de Maio. • Revisão do regime da tesouraria do Estado – DL n.º 191/99, de 5 de Junho. • Fixação das regras gerais relativas à coordenação da aquisição e utilização de tecnologias de informação na Administração Pública e estabelece as regras específicas para a locação, sob qualquer regime, ou a aquisição de bens ou serviços de informática – DL n.º 196/99, de 8 de Junho. • Regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços, que revoga o DL n.º 55/95, de 29 de Março – DL n.º 197/99, de 8 de Junho.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Instrução de inventariação dos móveis do Estado – CIME – Cadastro e Inventário – Portaria 671/2000, de 17 de Fevereiro. • Aprovação do Plano Oficial de Contabilidade para o Sector da Educação (POC – Educação) – Portaria n.º 792/200, de 20 de Setembro.

2001	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção da SMA. • Criação do Instituto para a Inovação da Administração do Estado (IIAE). • Lei de Enquadramento Orçamental – L n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do IIAE. • Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) – RCM nº 135/2002, de 20 de Novembro.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Bolsa de Emprego Público (BEP) – DL 78/2003, de 23 de Abril. • Regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução, no desenvolvimento do art.º 18.º da Lei n.º 91/2001, 20 de Agosto, DL n.º 131/2003, de 28 de Junho. • Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 95/2003, de 30 de Julho) e nomeação de um encarregado de missão para acompanhamento das várias etapas da reforma. • Criação do Conselho Consultivo da Reforma – RCM nº 96/2003, de 30 de Julho. • Criação do Plano de Acção para a Sociedade da Informação – RCM nº 107/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Plano de Acção para o Governo Electrónico – RCM nº108/2003, de 12 de Agosto. • Publicação da Iniciativa Nacional para a Banda Larga – RCM nº109/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação – RCM nº110/2003, de 12 de Agosto. • Criação do programa Nacional de Compras Electrónicas – RCM nº111/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) – RCM nº140/2003, de 29 de Agosto.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – L nº 2/2004, de 15 de Janeiro. • Criação da lei-quadro dos Institutos Públicos – L nº 3/2004, de 15 de Janeiro. • Organização da Administração Directo do Estado – L nº 4/2004, de 15 de Janeiro. • Publicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) – L nº 10/2004, de 22 de Março. • Publicação de documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme

	<p>das linhas orientadores da reforma da Administração Pública – RCM nº 53/2004, de 21 de Abril.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferência das competências do INFOCID e do Serviço Público Directo (SPD), para a UMIC – DL 98/2004, de 3 de Maio. • Publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública – L nº 23/2004, de 22 de Junho. • Cisão e reestruturação do Instituto Português da Qualidade (IPQ) – DL 140/2004, de 8 de Junho. • Criação do Instituto Português da Acreditação (IPAC) – DL 125/2004, de 31 de Março.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) – RCM nº 90/2005, de 13 de Maio. • Criação da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (UCPT) – RCM nº 92/2005, de 20 de Maio. • Adopção de medidas relacionadas com o pessoal público – RCM nº 109/2005, de 30 de Junho. • Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos – DL 200/2006, de 25 de Outubro. • Estabelecimento do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional – Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos Humanos da Administração Pública E.P.E.– DL 25/2007, de 7 de Fevereiro. • Criação da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.(ANCP) – DL 37/2007, de 19 de Fevereiro. • Procede à terceira alteração à Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei quadro dos institutos públicos e procede à terceira alteração à Lei 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado – DL 105/2007 de 3 de Abril. • Aprovação da orgânica dos Serviços Sociais da Administração Pública – DR 49/2007, de 3 de Abril. • No âmbito do PRACE foi determinada a fusão parcial da Direcção-Geral do Património (DGP) e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI) com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), bem como a reestruturação desta originado o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) –

	<p>Despacho 12126/2007, de 19 de Junho.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelece o novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – L n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP) – Contratação pública e regime dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Trata-se do primeiro diploma com um tal duplo objecto – DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. • Regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – L 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR). • Extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais – DL 121/2008, de 11 de Julho. • Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas – L 58/2008, de 9 de Setembro. • Aprovação do Regime de do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – L 59/2008, de 11 de Setembro • .
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamento da tramitação do procedimento concursal nos termos da LVCR – Portaria 83-A/2008, de 27 de Janeiro. • Definição da protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas – Lei 4/2009, de 29 de Janeiro. • Actas de concordância • Tabela Remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas – P 1553-C/2008. • Alteração do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, republicado na íntegra – DL n.º 278/2009, de 2 de Outubro.

ANEXO 2
SIADAP (Lei n.º 66-B/2007)

CICLO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO

Mês	Data-limite	Fase	Tarefa	O que fazer?	Art.º
		1	Definição dos objectivos das unidades orgânicas envolvendo dirigentes e trabalhadores ¹	Os trabalhadores e dirigentes deverão participar activamente na definição dos objectivos das diversas Unidades Orgânicas, promovendo a uniformização de prioridades e o alinhamento interno da actividade do serviço com os resultados a obter	62.º
Novembro	30-11	2	Construção do QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilidade (definição dos objectivos do serviço para o ano seguinte)	Requerer acesso ao QUAR que aguarda aprovação, caso não esteja publicado na página na Internet do Serviço e aos documentos previsionais e de prestação de contas, designadamente ao Relatório e Plano de Actividades. Verificar coerência dos diversos documentos e apresentar exposição ao Dirigente Máximo, tendo em vista a melhoria ou o esclarecimento de matérias relativas ao QUAR, caso não tenha sido possível na fase 1	10.º e 81.º
Dezembro	15-12	3	O membro do Governo aprova os objectivos anuais do serviço (ano seguinte).	Requerer acesso ao QUAR aprovado, caso não esteja publicado na Internet.	81.º
Janeiro	15-01	4	Preparação da auto avaliação e da avaliação (ano anterior)	Deverá ser requerido ao Dirigente Máximo, ainda no ano anterior, acesso às Directrizes e Orientações para a avaliação emanadas pelo CCA, bem como, aos dados relevantes do sistema de monitorização de desempenho. O avaliado entrega ao avaliador a sua ficha de auto-avaliação, por sua iniciativa ou a pedido do avaliador. O avaliador procede à hetero-avaliação de todos os avaliados.	58.º e 63.º
	31-01	5	Harmonização das propostas de avaliação – reuniões do conselho coordenador da avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização (ano anterior)	Requerer ao Dirigente Máximo informação relativa a novas orientações eventualmente transmitidas aos avaliadores pelo CCA.	64.º
	Anterior à fase 7	6	Reunião de análise, dos documentos que integram o ciclo de gestão, do dirigente com todos os avaliados que integrem a respectiva unidade orgânica ou equipa, obrigatória quando existirem objectivos partilhados (ano seguinte/em curso)	Participação activa na reunião (colocando dúvidas, pedindo esclarecimentos, etc.), recolhendo os elementos necessários para verificar se os objectivos individuais estão coerentes com os objectivos da Unidade e do Serviço. Posteriormente, garantir que constam na acta da reunião, todos os assuntos abordados, questões colocadas, observações e objecções apresentadas e esclarecimentos prestados.	66.º
Fevereiro	28/29 - 02	7	Reunião de avaliação entre Avaliador e Avaliado (ano anterior)	A reunião de avaliação pode ser requerida pelo avaliado, No decurso da reunião, avaliador e avaliado devem analisar conjuntamente o perfil de evolução do trabalhador.	65.º e 52.º
			Avaliação de desempenho (ano anterior)	Avaliado deve registar na ficha de avaliação toda a informação relevante, nomeadamente o eventual desacordo relativo à avaliação atribuída e respectiva fundamentação, identificação de potencialidades a desenvolver, necessidades de formação, melhoria do posto de trabalho, etc.	65.º e 52.º
		Contratualização dos objectivos, indicadores e fixação de competências (ano seguinte/em curso)	O avaliado deve verificar a coerência entre os seus objectivos individuais, os objectivos definidos para a Unidade Orgânica e o Serviço e os meios para os superar. Devem ser registadas na ficha de avaliação quaisquer objecções ou obstáculos que dificultem a concretização dos resultados ou a sua avaliação rigorosa e devem ser agendadas as reuniões ordinárias de monitorização do desempenho (mínimo 4-1/trimestre). Caso não seja disponibilizado pelo avaliador, deverá ser requerido ao Dirigente Máximo acesso aos dados relevantes do sistema de monitorização do desempenho.	45.º, 51.º, 67.º, 68.º e 74.º	
Março	Anterior a 30-03	8	Validação de avaliações e reconhecimento de "Desempenhos Excelentes" (ano anterior)	O trabalhador, caso considere que o seu desempenho é relevante, deve propor ao CCA a menção de desempenho excelente, fundamentado o pedido com os elementos informativos necessários.	69.º
	10 dias úteis após fase 7 ou 8	9	Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária (a requerimento do avaliado) (ano anterior)	Após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, que o seu processo seja submetido a apreciação da comissão paritária. O requerimento deve ser acompanhado da documentação que suporte os fundamentos do pedido de apreciação.	70.º
	30-03	10	Homologação e conhecimento da homologação (ano anterior)	O avaliado tomará conhecimento da homologação no prazo de cinco dias úteis.	71.º
	5 dias úteis após 10	11	Reclamação (ano anterior)	Em caso de discordância face à avaliação homologada, o trabalhador deverá apresentar reclamação fundamentada, juntando todos os elementos informativos, recorrendo aos seus registos, aos documentos oficiais relevantes, aos dados do sistema de monitorização do desempenho, às fichas de monitorização do desempenho, aos relatórios da comissão paritária e do conselho coordenador da avaliação, bem como de quaisquer informações relativas à fixação de competências e resultados ou que tenham acompanhado pedidos de apreciação anteriormente apresentados.	72.º
		12	Recurso hierárquico, tutelar ou contencioso (ano anterior)	Do acto de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou impugnação jurisdicional, devendo o avaliado compilar toda a informação e decisões relevantes, bem como quaisquer informações supervenientes à reclamação para instrução do(s) recurso(s).	73.º
Em permanência			MONITORIZAÇÃO DO DESEMPENHO	Monitorização do desempenho visa a análise conjunta (avaliador e avaliado) do desempenho. Os resultados da monitorização deverão ser registados nas respectivas fichas de monitorização, de modo a permitir a reformulação dos objectivos e dos resultados ou a clarificação de aspectos que se mostrem úteis ao futuro acto de avaliação e a recolha participada de reflexões sobre o desempenho. As reuniões de monitorização podem ocorrer de acordo com a planificação prévia (reuniões ordinárias ver fase 7) ou convocadas pelo avaliador ou requeridas pelo avaliado em casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da actividade (reuniões extraordinárias).	74.º

ANEXO 3

Pontos positivos e negativos das 6 organizações

SIADAP 3		
SERVIÇO ORGANISMO	Pontos Positivos	Pontos Negativos
A	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidade partilhada - Desenvolvimento do potencial dos trabalhadores (competências) - Levantamento de necessidades de formação e meios - Auto-avaliação dos avaliados e avaliadores - Distinção do mérito - Melhoria da qualidade do serviço - Definição de objectivos que possam ser mensuráveis e atingíveis - Obtenção de resultados - Motivação profissional - Melhoria da prestação de informação e transparência nos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de quotas - Desmotivação profissional - Subjectividade na avaliação de competências - Parcialidade dos avaliadores - Falta de formação dos avaliadores e avaliados - Formulação pouco clara dos objectivos - Não cumprimento nos prazos legais de formulação dos objectivos - Objectivos definidos pela hierarquia sem consulta nas bases – falta de equidade. - Conflitualidade entre colegas
B	<ul style="list-style-type: none"> - Maior rapidez de resposta ao cidadão - Melhoria do desempenho do Serviço - Melhoria da qualidade do serviço - Percepção por parte dos trabalhadores da harmonia da acção dos serviços, dirigentes e restantes trabalhadores - Desenvolvimento de competências para superar objectivos - Desenvolvimento de práticas de auto avaliação o que permite alinhar direcções - Participação dos dirigentes e trabalhadores nos objectivos uma vez que estes são em cascata. 	<ul style="list-style-type: none"> - O modelo de avaliação encontra-se numa fase muito embrionária - Objectivos 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 - Trabalho apenas para cumprir objectivos - O que não está nos objectivos ninguém quer fazer - Desmotivação por pensarem que a mudança de escalão virá muito tarde, uma vez que por falta de orçamento se muda 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 objectivos - A existência de quotas - O CCA não estabeleceu as directrizes previamente à fixação de objectivos como está previsto na lei

SIADAP 3

SERVIÇO ORGANISMO	Pontos Positivos	Pontos Negativos
C	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria do desempenho - Qualidade do Serviço - Motivação profissional - Desenvolvimento de competências - Gestão por objectivos - Avaliação do desempenho - Fixação de objectivos pessoais - Obtenção de resultados - Identificar o potencial de evolução do trabalhador - Diagnóstico das necessidades de formação - Distinção do mérito - Intervenção dos trabalhadores - Criação de uma Comissão paritária - Definição de objectivos de forma integrada - Responsabilidade partilhada - Mensurabilidade dos objectivos - Definição de metas a atingir e de indicadores de medida - Monitorização dos desempenhos 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmotivação profissional - Parcialidade dos avaliadores - Existência de quotas - Mudança de posição remuneratória (prazo estipulado) - Subjectividade na avaliação de competências - Formulação incorrecta de objectivos - Falta de formação dos avaliadores - 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 objectivos, actividades, procedimentos e tarefas - Cumprimento legal dos prazos e normas de procedimento - Excessiva tendência para o “esforço em função do número” - Conflitualidade entre pares - Objectivos definidos unilateralmente pela hierarquia / ausência de negociação - No processo de reclamação não são aplicáveis as “quotas” – em causa a “justiça” do modelo
D	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão por objectivos - Aumento do trabalho em equipa - Aumento da eficiência, eficácia e qualidade - Responsabilização das pessoas - Maior autonomia dos serviços e das pessoas - Valorização do mérito - Atribuição de prémios - Redução da despesa pública - Conhecimento dos objectivos do serviço - Aumento da cooperação - Objectivos partilhados - Aumento da satisfação dos cidadãos - Aumento da motivação dos funcionários 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmotivação dos funcionários - Falta de formação - Desconhecimento das leis - Existência de quotas - Saída de funcionários da AP - 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

SIADAP 3

SERVIÇO ORGANISMO	Pontos Positivos	Pontos Negativos
E	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo ao trabalho por objectivos - Aumento da qualidade e da produtividade dos serviços prestados em algumas equipas - Aumento da interacção entre algumas equipas de trabalho - Aumento da frequência de acções de formação 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Desmotivação de alguns trabalhadores - Falta de equidade nos parâmetros para a definição de objectivos - Sigilo (aparente) da avaliação - Falta de formação dos avaliados no SIADAP
F	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação dos objectivos dos trabalhadores com os objectivos fixados no <i>Sistema de Planeamento</i>, objectivos de gestão dos serviços, objectivos fixados na <i>Carta de Missão</i> dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores. - A obtenção de avaliações necessárias pode fazer alterar a <i>Posição Remuneratória</i> do trabalhador - A existência de uma <i>Comissão Paritária</i> que, a pedido do trabalhador, pode reapreciar a proposta de avaliação do CCA antes da homologação pelo dirigente máximo. - A exigência de controlo por parte do dirigente quanto à aplicação do SIADAP 3, que pressupõe a marcação de reuniões para preenchimento de <i>Ficha de Monitorização do Desempenho</i> e/ou <i>Ficha de Reformulação de Objectivos</i> tende a implicar avaliador e avaliado na efectivação dos objectivos com consequências benéficas ao nível do estímulo do trabalhador e a melhoria dos resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> - O facto de duas avaliações negativas constituírem motivo suficiente para processo disciplinar e despedimento do trabalhador. - A alteração de <i>Posição Remuneratória</i> do trabalhador depende da afectação, nesse ano, de uma parcela do orçamento do serviço para mudanças de posição remuneratória dos trabalhadores. - A <i>Comissão Paritária</i> possui apenas poderes consultivos junto do CCA - A falta de reuniões para preenchimento de <i>Ficha de Monitorização do Desempenho</i> e/ou de <i>Ficha de Reformulação de Objectivos</i> pode ser uma causa impeditiva do cumprimento dos objectivos contratualizados e um factor de desmotivação do trabalhador.

ANEXO 4

Modelo de Inquérito por questionário



Diploma de Especialização em Gestão Pública – Porto 2009

Inquérito

O presente **inquérito por questionário** é anónimo. O seu nome não aparece em nenhum local neste documento, assim como a designação do Organismo/Serviço público onde trabalha. Todas as respostas são, portanto, *rigorosamente confidenciais*.

Este questionário faz parte integrante de um trabalho de grupo de natureza académica que os autores desenvolvem no âmbito do CADAP 2009 tutelado pelo Instituto Nacional de Administração, que está a ser realizado no Porto.

Este documento será administrado directamente pelos autores e dirige-se aos Formandos que frequentam o Diploma de Especialização em Gestão Pública – Porto 2009 e destina-se a validar os pontos negativos e positivos do SIADAP apontados pelos elementos do Grupo.

Os autores deste trabalho agradecem a sua colaboração, solicitando-lhe o máximo rigor nas respostas que este questionário lhe merecer.

Muito Obrigada.

Porto, 10 de Dezembro de 2009

Aniete Félix - Luísa Mota - Manuel Martins - Margarida Gariso – Raquel Marques – Paula Santos

Questionário

1. **Sexo:**

Masculino

Feminino

2. **Idade:**

Entre os 20 e os 30 anos de idade.

Entre os 31 e os 40 anos de idade.

Entre os 41 e os 50 anos de idade.

Mais de 50 anos de idade.

3. **Nível de instrução:**

Bacharelato

Licenciatura

Pós-Graduação

Mestrado

Doutoramento

4. **O Organismo público em que trabalha está integrado no Ministério**

5. **Há quantos anos trabalha na função pública.**

Trabalho no funcionalismo público há _____ anos.

6. **No Organismo que tipo de funções exerce.**

Técnicas

Coordenação

Dirigente

7. Manifeste a sua opinião relativamente ao impacto do SIADAP nos seguintes factores/dimensões:

1 – Impacto positivo

2 – Impacto negativo

3 – Sem impacto

- | | | | |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 8. Gestão por objectivos | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 9. Trabalho em equipa | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 10. Eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados pelo organismo | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 11. Responsabilização das pessoas | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 12. Autonomia dos serviços e das pessoas | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 13. Valorização do mérito | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 14. Atribuição de prémios | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 15. Na despesa pública | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 16. Conhecimento dos objectivos do serviço pelos funcionários | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 17. Conhecimento dos objectivos do serviço pelos utentes | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 18. Cooperação intra e inter pessoas/serviços | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |
| 19. Objectivos partilhados | 1 <input type="checkbox"/> | 2 <input type="checkbox"/> | 3 <input type="checkbox"/> |

20. Nível de satisfação dos cidadãos com a
qualidade dos serviços prestados 1 2 3
21. Motivação dos funcionários 1 2 3
22. Formação dos colaboradores 1 2 3
23. Homogeneidade nos critérios de avaliação 1 2 3
24. Formação e desenvolvimento profissional
dos dirigentes 1 2 3
25. Conhecimento do novo quadro legal 1 2 3
26. Existência de quotas 1 2 3
27. Diminuição do número de efectivos 1 2 3
28. Conflitualidade /rivalidade entre funcionários 1 2 3
29. Segurança/estabilidade
no emprego 1 2 3
30. Na alteração do posicionamento remuneratório
dos funcionários 1 2 3
31. Heterogeneidade nos critérios de avaliação 1 2 3
32. Transparência do processo

- de avaliação 1 2 3
33. Produtividade dos Serviços 1 2 3
34. Monitorização / Avaliação periódica dos
objectivos organizacionais dos funcionários 1 2 3
35. Comunicação Interna 1 2 3
36. Equidade com que os objectivos
são definidos 1 2 3
37. Desenvolvimento de competências
dos trabalhadores 1 2 3
38. Práticas de auto-avaliação 1 2 3
39. Isenção/imparcialidade da avaliação 1 2 3
40. Envolvimento/participação dos funcionários
na definição dos objectivos do Serviço 1 2 3
41. Envolvimento/participação dos funcionários na definição dos seus objectivos
individuais 1 2 3
42. Imagem Pública/Institucional 1 2 3
43. Fiabilidade no sistema
de avaliação 1 2 3

44. Focalização dos trabalhadores

nos objectivos individuais

1 2 3

45. Focalização dos trabalhadores

nos objectivos do Serviço

1 2 3

46. Na participação paritária

dos diferentes actores

1 2 3

47. Consequências profissionais da avaliação

1 2 3

48. Consequências pessoais da avaliação

1 2 3

Se deseja acrescentar alguma observação, precisar alguma resposta ou fazer algum comentário no âmbito da temática contida neste questionário, por favor utilize as linhas que se seguem para o efeito.

ANEXO 5

Quadro analítico – Impactos mais evidenciados da análise de resultados

Percentagem	Factores	Impacto		
		Positivo	Negativo	S/Impacto
50%	Eficiência, eficácia e qualidade			
	Autonomia dos serviços e das pessoas			
	Valorização do mérito			
	Atribuição de prémios			
	Conhecimento dos objectivos – funcionários			
	Cooperação intra e inter serviços			
	Nível de satisfação dos cidadãos			
	Motivação dos funcionários			
	Transparência no processo de avaliação			
	Práticas de auto-avaliação			
	Consequências pessoais da avaliação			
60%	Gestão por objectivos			
	Homogeneidade nos critérios de avaliação			
	Diminuição do número de efectivos			
	Segurança e estabilidade no emprego			
	Heterogeneidade nos critérios de avaliação			
	Imagem pública / institucional			
	Fiabilidade do sistema			
	Participação paritária			
	Consequências pessoais			
70%	Conhecimento dos objectivos - utentes			
80%	Existência de quotas			
	Conflitualidade / rivalidade entre funcionários			