

SIADAP: Melhoria contínua de um paradigma de Qualidade

Orlando Serrano

E-mail: orlandoserranoue@gmail.com

Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal

Resumo:

A problemática da avaliação de desempenho dos trabalhadores da administração pública é uma temática atual, que importa analisar convenientemente, porquanto tem sido um enorme desafio para os serviços que a têm implementado, bem como para os que ainda não conseguiram fazê-lo.

No âmbito de um curso de mestrado, e com a finalidade de conhecer e analisar as opiniões e atitudes dos avaliados e avaliadores, foi desenvolvida, pelo autor desta comunicação, uma investigação sobre o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) numa instituição do ensino superior politécnico, a saber, no Instituto Politécnico de Portalegre (IPP).

Um dos objetivos específicos fixados nesta investigação foi o de conhecer a conexão do sistema de avaliação de desempenho com o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) do IPP.

A abordagem metodológica escolhida foi a de Estudo de Caso, tendo-se procedido a uma entrevista a avaliadores para ajudar na definição dos questionários utilizados para recolha posterior das opiniões de avaliadores e avaliados.

Os dados obtidos permitem-nos considerar que o SIADAP está muito relacionado com o SGQ, os dois sistemas trabalham numa perspetiva comum de gestão de objetivos, através da metodologia *Balanced Scorecard*, com a finalidade da melhoria contínua e da qualidade dos serviços, ainda que este alinhamento e integração estejam inacabados.

Palavras-chave: Administração Pública; Avaliação de desempenho; Sistema de Gestão da Qualidade; SIADAP.

1. Introdução

Quality is never an accident; it is always the result of intelligent effort.

John Ruskin (1819-1900)

A tarefa de avaliar desempenhos constitui um aspeto central e uma função essencial da gestão de recursos humanos nas organizações de hoje.

No contexto organizacional a avaliação de desempenho, atualmente, é obrigatória e necessária, assumindo uma importância capital na dinamização e promoção da melhoria do desempenho das pessoas e conseqüentemente do sucesso das organizações.

A avaliação de desempenho afigura-se como um instrumento de melhoria contínua, ajudando as organizações e os seus colaboradores a atingir níveis de desempenho mais elevados.

2. Estado da arte: avaliação do desempenho

A concetualização de avaliação de desempenho admite interpretações e perspectivas várias. No entendimento de Cardoso (2003: 42) a avaliação constituía um ritual dos serviços, envolvendo um conjunto de aspetos negativos, a saber: não identificava “as aspirações do trabalhador em relação à organização, o seu grau de satisfação e motivação, a sua postura no conflito de papéis, os seus desvios de função, as suas necessidades de formação profissional”; não facultava indicadores de gestão e de qualidade; não existiam mecanismos de recompensa do mérito individual, nem a diferenciação entre mérito e não-mérito, muito menos posições remuneratórias diferentes devido ao reconhecimento do mérito; não previa a prática da autoavaliação; não avaliava os avaliadores.

A Secretária de Estado da Administração Pública, Suzana Toscano, apresentou o novo sistema de avaliação de desempenho referindo que “a avaliação do desempenho é um instrumento de apoio à gestão e um fator de mobilização em torno da missão dos serviços e organismos e por isso deve ser visto como um estímulo ao desenvolvimento das pessoas e à melhoria da qualidade dos serviços” (2004: 2).

Segundo Bilhim (2003), os princípios que presidiram à conceção do SIADAP tiveram origem no modelo da Nova Gestão Pública, cuja filosofia consistia na aproximação da Administração Pública (AP) ao espírito, cultura e postura da administração privada. A filosofia deste novo modelo representa um novo aspeto a observar na AP, através do qual surge a máxima «Menos

Estado, melhor Estado». Este pensamento tem acompanhado os responsáveis dos governos em Portugal e em todo o Mundo, atente-se como exemplo na afirmação do Primeiro-Ministro Durão Barroso (2003, 24 jun.), por ocasião da apresentação das linhas de orientação para a Reforma da AP, quando afirmou que temos que ter menos Estado para podermos ter melhor Estado.

Madureira e Rodrigues (2007) acrescentam que no âmbito deste novo modelo propõe-se também a descentralização, a desregulação e a delegação de competências como medidas concretas para a eficiência da AP.

Neste sentido, é encarado como um novo paradigma para a gestão dos serviços da função pública, porquanto estes possuem uma visão diferente, orientando-se para os resultados em detrimento dos processos.

Na perspetiva de Neves (2002), a avaliação não deve conter muitos elementos e análises para não tornar o processo burocratizado, deve antes ser dinâmico, participado, com métodos e instrumentos de ação úteis, como sejam reuniões, evidências escritas, sistemas de informação de apoio, comunicações formais e indicadores de desempenho.

Na estrutura da legislação aprovada evidencia-se a introdução de novas práticas de gestão e elege-se a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados. Preconiza-se que a definição de objetivos e a avaliação de resultados permitirão valorizar o contributo útil de cada organismo e o interesse público do seu desempenho, envolvendo os dirigentes e funcionários num projeto comum e responsabilizando-os pela otimização dos recursos.

A questão das quotas constitui-se como motivo central de discórdia (Vaz, 2008), razão pela qual o desafio principal da Administração Pública é criar um clima organizacional que previna a insatisfação e a desconfiança entre avaliadores e avaliados e que mobilize dirigentes e funcionários para a tão ambicionada modernização, sob pena de, a prazo, se destruir a credibilidade do novo sistema de avaliação de desempenho.

Gonçalves (2008) destaca a importância da articulação dos desempenhos organizacional e individual no processo de avaliação de desempenho, pela sua necessidade e complementaridade. O SIADAP desde a sua génese esteve e está muito vocacionado para a performance individual e não tanto para a performance da organização como um todo. Ao nível do desempenho organizacional a utilização da metodologia *Balanced Scorecard* (BSC) é fundamental, antes de se dar início aos processos de avaliação individual, pelo que importa definir muito bem os indicadores e processos de avaliação organizacional. É importante não esquecer que o esforço de cada colaborador deve ser orientado para a consecução dos

objetivos da organização em que se insere, pois se estes não estiverem quantificados de forma correta, também não se torna possível definir os objetivos e as atividades dos seus trabalhadores. A implementação da metodologia BSC em qualquer organização, obriga à definição de um conjunto de indicadores para os seus quatro quadrantes, necessitando estes de serem alimentados permanentemente com informação.

Um enorme desafio para as organizações que possuem a metodologia BSC é fomentar efetivamente as potencialidades da integração do BSC com o SIADAP, tendo em vista o alinhamento estratégico das organizações.

Caldeira (2008) é de opinião que o SIADAP e os Sistemas de Qualidade podem ser articulados em simultâneo com a metodologia BSC.

3. Enquadramento histórico do SIADAP

No âmbito da reforma da Administração Pública do XV Governo Constitucional, surge em 2004 um novo modelo de avaliação, designado por Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), através da Lei nº 10 de 22 de março.

Nos termos deste diploma o SIADAP rege-se pelos princípios abaixo indicados:

- Orientação para os resultados, promovendo-se a excelência e a qualidade do serviço. Com base no Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de abril, o princípio de gestão sobre a qualidade determina que os organismos públicos centrem a sua atividade na satisfação das necessidades do cidadão, cuja audição determina melhorias nos métodos e procedimentos. A qualidade tem vindo, gradualmente, a ocupar um lugar de destaque no seio das organizações. A importância da qualidade nos serviços públicos é cada vez maior. Como nos diz Corte-Real (1995: 25) a “qualidade não é uma moda passageira, é um novo paradigma de gestão”. A melhoria da qualidade é uma tónica constante e define-se como um “conjunto de ações levadas a efeito em toda a organização a fim de aumentar a eficácia e eficiência das atividades e dos processos para proporcionar benefícios acrescidos tanto à organização, como aos seus clientes” (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1998: 3).
- Universalidade, assumindo-se como um sistema transversal a todos os serviços, organismos e grupos de pessoal da AP;
- Responsabilização e desenvolvimento, assumindo-se como um instrumento de orientação, avaliação e desenvolvimento dos dirigentes, trabalhadores e equipas para a obtenção de resultados e demonstração de competências profissionais.

- Reconhecimento e motivação, garantindo a diferenciação de desempenhos e promovendo uma gestão baseada na valorização das competências e do mérito. Quando estamos a falar de motivação, devemos preocupar-nos em que a mesma abranja todos os elementos da organização, pois, a existência de apenas um elemento desmotivado pode ser suficiente para que a organização não seja bem-sucedida. As organizações são compostas por muitos indivíduos diferentes e com opiniões distintas que diferem não só pela sua capacidade, mas também pela sua vontade de fazer as coisas, isto é, pela motivação. A institucionalização de uma cultura de exigência, motivação e de reconhecimento do mérito individual ou de grupo foi consubstanciada através da fixação de percentagens máximas para as classificações de Muito Bom e de Excelente, respetivamente de 20% e 5%, por força do artº 9º do Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de março, bem como da institucionalização de mecanismos de recompensas profissionais para os colaboradores que as venham a obter (Ribeiro, Alves e Matos, 2006);
- Transparência, assente em critérios objetivos, regras claras e amplamente divulgadas. Este princípio traduz-se na vontade do legislador em conferir ao processo de avaliação uma clareza e precisão no estabelecimento de critérios objetivos, contratualizados e assumidos pelas partes envolvidas no processo por forma a evitar a subjetividade, com a obrigatoriedade de divulgação dos resultados globais da avaliação, salvaguardando-se a confidencialidade nominal das avaliações;
- Coerência e integração, suportando uma gestão integrada de recursos humanos, em articulação com as políticas de recrutamento e seleção, formação profissional e desenvolvimento de carreira.

Os três pilares da reforma assentam nos objetivos de Qualidade e Excelência, Liderança e Responsabilidade e Mérito e Qualificação.

A Lei n.º 15/2006 de 26 de abril previa a revisão do SIADAP no decurso do ano de 2006, tendo em consideração a experiência decorrente da sua aplicação e a necessária articulação com a revisão do sistema de carreiras e remunerações e com a conceção do sistema de avaliação de serviços, de forma a ser plenamente aplicável à avaliação do desempenho referente aos anos de 2007 e seguintes.

O SIADAP é, assim, instituído pela Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, a qual introduziu algumas alterações importantes no sistema anteriormente em vigor (Lei n.º 10/2004, de 22 de março, regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de março).

Constata-se que ao fim de quatro anos de vigência do sistema de avaliação é tomada a decisão política de melhorá-lo, contemplando situações que ainda não tinham sido regulamentadas, desenvolvendo e alterando outras. Estas situações são novos desafios para os serviços públicos, na medida em que se determina que o sistema passe a funcionar de forma integrada e com aplicação a todo o pessoal, incluindo os dirigentes de nível superior.

Está expresso no diploma que o SIADAP enquanto sistema de planeamento constitui uma ferramenta de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objetivos anuais e planos de atividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços. Assim, com as alterações introduzidas evidencia-se o modelo assente na gestão por objetivos e a orientação para os resultados o que vai mudar substancialmente a cultura organizacional dos serviços, por forma a permitir o alinhamento dos trabalhadores com a formulação estratégica da instituição.

Este SIADAP tem em vista reforçar nos serviços da AP uma cultura de avaliação e responsabilização, com a exigência da publicitação dos objetivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão. A autoavaliação, baseada no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), assume um carácter anual e obrigatório, e integra o relatório de atividades a divulgar na página eletrónica do serviço, acompanhado do seu QUAR, como um instrumento concebido para analisar o desempenho da organização e de auxílio à gestão.

4. O resultado do estudo de caso

A Avaliação do Desempenho como instrumento de apoio à gestão fez parte de uma dimensão de avaliação e teve como objetivo conhecer a conexão do sistema de avaliação de desempenho com o SGQ, com o Ciclo de Gestão e o Plano estratégico do IPP.

O novo SIADAP introduziu novos requisitos na filosofia e operacionalização do modelo, assentes em diferentes metodologias de gestão estratégica, nomeadamente o BSC, o qual permite efetuar a articulação com a gestão e monitorização de objetivos de uma forma transversal aos serviços do IPP.

É opinião dos participantes no estudo de que ainda existem algumas dificuldades na aplicação do SIADAP, de modo a associar as grandes questões estratégicas de uma forma integrada, tendo em vista o alinhamento e desdobramento dos objetivos estratégicos com os objetivos individuais. As opiniões convergem para o facto de o sistema estar a caminhar no bom

sentido, na tentativa de fazer com que as peças se conjuguem, porém, este é um trabalho inacabado. Por outro lado, considera-se que o SIADAP está muito relacionado com o SGQ, os dois sistemas trabalham numa perspetiva comum de gestão de objetivos, com a finalidade da melhoria contínua e qualidade dos serviços com resultados muito expressivos para os clientes finais. Conquanto ambos os sistemas sejam relativamente novos, já existem resultados palpáveis que evidenciam alguns pontos de ligação entre eles. Há quem verifique a existência de diferentes velocidades no IPP. Constatamos que alguns são apologistas da ligação no global, do QUAR até aos funcionários, fazendo a ponte com o SGQ e outros que pensam ainda não se ter chegado a esta fase.

Considerando que o SGQ do IPP, certificado em abril de 2008 pela norma ISO 9001:2000 tendo sido a primeira instituição pública portuguesa de ensino superior certificada na sua globalidade, e o SIADAP fazem parte do Sistema Integrado de Gestão, o caminho será a plena integração dos dois sistemas através de objetivos e metas comuns na procura da melhoria contínua.

5. Desafios do SIADAP

Estamos numa época em que novos desafios surgiram na gestão e avaliação dos serviços, dos dirigentes e trabalhadores da Administração Pública portuguesa, pelo que importa continuar a investigar esta temática da avaliação de desempenho, com esperança de que um dia atinjamos o nível de satisfação desejado por todos.

Para tal desiderato elencamos os seguintes desafios:

- Como promover a melhoria do SIADAP?
- Como dinamizar a componente da gestão das competências?
- As atuais políticas de austeridade poderão influenciar a motivação dos intervenientes no processo de avaliação com repercussões na gestão das pessoas?
- Qual o resultado da regressão do princípio da meritocracia, face ao impacto dos atuais constrangimentos orçamentais na administração pública?
- Amanhã (*The Day after*), como será o SIADAP?
- Conseguir-se-á obter um bom nível de satisfação, no cômputo dos serviços públicos, relativamente ao atual sistema de avaliação?

6. Futuro do sistema de avaliação

Quanto ao futuro do sistema de avaliação, embora algumas opiniões manifestem uma apreciação e avaliação negativas do modelo e ainda que as atuais medidas de contenção da despesa referentes à proibição de valorizações remuneratórias (alterações de posicionamento remuneratório e atribuição de prémios de desempenho) inibam a aplicação do princípio da meritocracia, pensamos que o sistema vai continuar a evoluir de forma natural. Provavelmente irá surgir a necessidade de ser aperfeiçoado, face à experiência entretanto adquirida pelos serviços e política delineada.

Somos apologistas da melhoria contínua do SIADAP sustentada pela filosofia e nas ferramentas de gestão provenientes do Japão através do método *Kaisen* (Nunes, 2007):

Figura 1 – Caracteres japoneses



Kai = Mudar

Fonte: Adaptado de Pepe, 2010

O atual governo já manifestou vontade de introduzir mudanças no SIADAP, porém, até ao momento estas alterações ainda não foram divulgadas. Todavia, os serviços poderão sempre corrigir algumas situações no âmbito da sua autonomia e do conhecimento de boas práticas instituídas.

Figura 2 – Caracteres japoneses



Zen = Bom, para melhor

Fonte: Adaptado de Pepe, 2010

Todos almejamos a melhoria dos procedimentos, processos e resultados em prol da satisfação dos atores do sistema de avaliação nas nossas organizações.

Figura 3 – Caracteres japoneses

Kaizen (Kai+Zen) = Melhoria contínua

Fonte: Adaptado de Pepe, 2010

Para promovermos este percurso será necessário o envolvimento de todos, durante 365 dias e em todos os serviços públicos de forma proativa. Com o empenho e compromisso de toda a estrutura organizacional conseguir-se-á, decerto, fomentar uma melhoria contínua do sistema e assim esbater eventuais dificuldades e aspetos críticos inerentes ao processo de avaliação de desempenho. Na investigação anteriormente realizada pelo autor foram identificadas duas dezenas de sugestões de melhoria que poderão ser relevantes para outros casos e replicadas noutros contextos.

Assim, importa consolidar, aproveitar e utilizar todos os recursos contidos no diploma estruturante para a gestão de recursos humanos e instrumento de gestão da Administração Pública Portuguesa – SIADAP – com o objetivo de melhorar os resultados, ajudando as organizações e os seus colaboradores a atingir níveis de desempenho mais elevados.

Referências Bibliográficas

- Bilhim, J. (2003). A avaliação de desempenho na administração pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. 4 (1-2): 72-87.
- Caldeira, J. (2008). *Balanced scorecard: Curso inicial: Gestão estratégica e balanced scorecard*. INA. Castelo Branco.
- Cardoso, A. (2003). Pari passu: Gerir a mudança na administração pública. *Dirigir*. Nº especial: 38-44.
- Corte Real, I. (1995). *Cidadão, administração e poder*. Secretaria de Estado da Modernização Administrativa. Lisboa. 2º Volume.
- Decreto-Lei nº 135/99 de 22 de abril. *Diário da República nº 94 – I-A Série*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.
- Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de maio. *Diário da República nº 113, Supl. – I-B Série*. Ministério das Finanças. Lisboa.
- Gonçalves, J. P. (2008, novembro). “A implementação de conceitos de BI deve partir dos líderes do ‘negócio’ e não dos departamentos de informática”: [Entrevista]. *Interface Administração*

- Pública*, 277. Acedido a 17 de outubro de 2009, em: <http://www.algebrica.pt/Arquivo/Newsletters/eap/277/index.htm>.
- John Ruskin quotes* (1999-2012). Acedido em 22 de fevereiro de 2012, em: http://thinkexist.com/quotes/like/quality_is_never_an_accident-it_is_always_the/226780/.
- Lei nº 10/2004 de 22 de março. *Diário da República nº 69 – I-A Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei nº 15/2006 de 26 de abril. *Diário da República nº 81 – I-A Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Lei nº 66-B/2007 de 28 de dezembro. *Diário da República nº 250, Supl. – I Série*. Assembleia da República. Lisboa.
- Madureira, C. e Rodrigues, M. (2007). Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Sociedade e Trabalho*. 33: 27-44.
- Neves, A. (2002). *Gestão na administração pública*. Pergaminho. Cascais.
- Nunes, P. (2007). *Conceito de Kaisen*. Acedido em 25 de abril de 2012, em: <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao/kaisen.htm>.
- Pepe, B. (2010). *Filosofia KaiZen – Qualidade em melhoria continua*. Acedido em 25 de abril de 2012, em: <http://www.benitopepe.com.br/2010/12/03/filosofia-kaizen-%E2%80%93-qualidade-em-melhoria-continua/>.
- Portugal. Primeiro-Ministro, 2002-2004 (Durão Barroso) (24 Jun. 2003). *Apresentação das Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública*. Acedido em 9 de outubro de 2009, em: http://www.pcm.gov.pt/pt/GC15/PrimeiroMinistro/Intervencoes/Pages/20030624_PM_reforma_AP.aspx.
- Portugal. Secretária de Estado da Administração Pública, 2002-2004 (Suzana Toscano) (2004). [A avaliação do desempenho]. Em: Ministério das Finanças. Secretaria de Estado da Administração Pública, *Avaliação do desempenho: Manual de apoio*. SEAP. [Lisboa].
- Ribeiro, S., Alves, J. e Matos, S. (2006). *Sistema integrado da avaliação do desempenho da administração pública (SIADAP): Anotado*. Almedina. Coimbra.
- Secretariado para a Modernização Administrativa (1998). *Carta da qualidade: Um compromisso com o cidadão*. SMA. Lisboa.
- Serrano, O.M.E. (2010). *A Avaliação de Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública: O caso do Instituto Politécnico de Portalegre (IPP)*. Tese de Mestrado em Gestão, Área de especialização em Sector Público e Administrativo. Universidade de Évora, Évora. xi, 155 ff.
- Serrano, O.M.E. (2011). Desafios da avaliação de desempenho no Ministério da Educação e Ciência: O caso do Instituto Politécnico de Portalegre. *Textos das sessões paralelas do 8º Congresso Nacional da Administração Pública*. São Domingos de Rana, Carcavelos, Lisboa. pp. 57-77.
- Vaz, R.P.F. (2008). *Quo Vadis, SIADAP?* Acedido em 7 de Outubro de 2008, no Web site da: Universidade de Coimbra, Departamento Académico, Gabinete de Estudos e Estatística: http://www.uc.pt/depacad/gee/quo_vadis_siadap.

Curriculum Vitae:

Orlando Manuel Esteves Serrano, Secretário (equiparado ao cargo de direção intermédia de 2.º grau) da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal; Mestre em Gestão, área de especialização em Sector Público e Administrativo da Universidade de Évora; mantém interesse nas temáticas sobre a administração pública, nomeadamente no Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), área na qual desenvolveu investigação, tendo publicado alguns artigos científicos.

