



Universidade Aberta  
2006

**Joaquim José da Silva Pinto Proença** **Contributo da Auditoria para a Avaliação de Desempenho na Administração Pública**

*Estudo de Caso: Auxiliares de Acção Educativa*



Universidade Aberta  
2006

**Joaquim José da Silva Pinto Proença**      **Contributo da Auditoria para a Avaliação de Desempenho na Administração Pública**

***Estudo de Caso: Auxiliares de Acção Educativa***

dissertação apresentada à Universidade Aberta para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Auditoria, realizada sob a orientação científica da Dr.<sup>a</sup> Maria Georgina da Costa Tamborino Morais, Docente do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

À minha esposa e filhas que sempre acreditaram em mim

## **agradecimentos**

À professora Georgina Morais pela orientação, encorajamento e pelas questões colocadas que me levaram a reflectir, pela colaboração e acima de tudo pela disponibilidade que sempre manifestou.

Ao colega de curso Luís Macedo pelo questionamento estatístico e ajuda prestada.

Aos responsáveis das escolas e aos Auxiliares de Acção Educativa que participaram neste estudo e o tornaram possível.

Ao Valter e à Edite pelo contributo concedido.

A todos agradeço o tempo que me concediam, convicto de que era um tempo que lhes retirava.

Em especial à minha mulher e às minhas filhas pelos projectos comuns adiados e pela colaboração dispensada.

A todos, mesmo aqueles que não mencionei, um grande obrigado.

## **Palavras-chave**

Auditoria; Avaliação do Desempenho; Administração Pública

## **resumo**

A Avaliação de Desempenho constitui nos tempos actuais uma abordagem estratégica integrada para proporcionar o sucesso sustentado das organizações.

Este trabalho tem como objecto de estudo avaliar a forma como as escolas públicas efectuavam a Avaliação de Desempenho dos Auxiliares de Acção Educativa, através do DR nº 44-B/83, e descrever as fragilidades e limitações deste normativo legal antecedente do SIADAP, Lei nº 10/2004. Pretende ainda, averiguar a necessidade de mudança na avaliação dos funcionários públicos e indagar se o SIADAP constitui a resposta à mudança pretendida.

No desenvolvimento deste trabalho importa saber se a Auditoria Interna contribui para a correcta monitorização da Avaliação de Desempenho e se está a ser utilizada pelos responsáveis para esse efeito.

Trata-se de um Estudo de Caso, realizado no ano de 2006 em sete escolas secundárias localizadas no distrito norte de Aveiro, envolvendo Auxiliares de Acção Educativa e os responsáveis pela sua Avaliação de Desempenho. Os dados foram recolhidos através da técnica de inquérito por questionário, analisados e tratados com recurso a testes estatísticos do SPSS.

As conclusões confirmam a hipótese inicial de que a Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83, se revela inadequada para gerir os recursos humanos da Administração Pública e que o novo sistema entretanto implementado, SIADAP, apresenta constrangimentos que não permitem afirmar que constitua a solução adequada para avaliar e estimular a eficiência e eficácia dos recursos humanos. Também ficou demonstrado que, para os responsáveis, a Auditoria Interna constitui um instrumento de ajuda à aplicação do SIADAP, contudo não é utilizado porque as organizações objecto deste estudo não dispõem de pessoas com formação para a implementar.

**Key Words**

Auditing; Performance Assessment Management; Public Administration;

**abstract**

Nowadays, the Performance Assessment is the basis of any integrated strategically approach to lead to sustained success of modern organizations.

The main goal of this study is to evaluate the way how public schools developed their educational assistants' performance assessment management programs using the Regulatory Decree n° 44-B/83, and describe the fragilities and limitations of this legal document that preceded SIADAP, Law n° 10/2004. It also intends to assess the need to change the mentioned program of evaluation of public service employees and verify if SIADAP represents a suitable answer.

This study also intends to show if Internal Auditing helps the accurate monitoring of the Performance Assessment process and if it is really being used by responsible management teams.

This case study, built in the year 2006 based on seven high schools located in the northern area of the Aveiro district, gathering educational assistants and their performance assessment supervisors. All data was collected through an inquiry procedure, processed and analyzed using SPSS tool.

The present study tends to conclude that the evaluations resulting from the older diploma (RD n° 44-B/83) reveal themselves inadequate to manage public administration's human resources. On the other hand, the new law, SIADAP, presents several constrains in its application, inhibiting its use as the perfect solution to the public administration human resources' evaluation and to stimulate their efficiency and effectiveness. It also shows that, in the perspective of its supervisors, Internal Auditing constitutes an important tool for SIADAP application. However, it is not fully used since there are no sufficient skilled human resources to implement it.

## **abreviaturas**

AAE – Auxiliares de Acção Educativa

AECA – Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas

AP – Administração Pública

COSO – Committee of Sponsing Organizations

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto de Lei

DR – Decreto Regulamentar

IFAC – International Federation of Accountants

IGAP – Inspeção-geral da Administração Pública

IIA – Institute of Internal Auditors

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB – Produto Interno Bruto

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

# INDICE

Introdução.....	4
PARTE I.....	10
Capítulo I: Avaliação de Desempenho .....	11
1. Enquadramento Conceptual.....	11
1.1. Funções e Objectivos.....	13
1.2. Constrangimentos da Avaliação de Desempenho .....	16
1.3. Avaliação de Desempenho na Administração Pública e no Sector Privado....	19
1.4. Avaliação de Desempenho na Administração Pública de Outros Países .....	26
1.5. Que Administração Pública para Portugal?.....	35
2. Regime da Classificação de Serviço.....	40
2.1. Características.....	40
2.2. Objectivos.....	43
2.3. Implementação.....	44
2.4. Efeitos.....	46
3. Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.....	47
3.1. Características e Princípios.....	47
3.2. Objectivos.....	48
3.3. Implementação.....	49
3.4. SIADAP: Várias Perspectivas .....	52
3.5. Vantagens e Limitações do SIADAP .....	57
3.6. Classificação de Serviço vs SIADAP .....	59
Capítulo II: Auditoria .....	62
1. Conceitos .....	62
2. Auditoria na Administração Pública.....	63
2.1. Enquadramento da Auditoria na Administração Pública .....	63
2.2. Utilidade da Auditoria .....	67
3. Controlo Interno .....	74
3.1. Noção.....	74
3.2. Controlo Interno na Administração Pública .....	78
3.3. Supervisão .....	82
4. Auditoria e Avaliação do Desempenho .....	83
PARTE II.....	87
Capítulo III: Metodologia.....	88
1. Justificação da Opção Metodológica.....	88
1.2. Objectivos e Problemática.....	90
1.3. Hipóteses e Proposições em Discussão .....	91
1.4. Identificação das Variáveis.....	96
1.5. Procedimentos .....	97
1.6. População e Amostra.....	99
1.7. Instrumentos de Recolha de Informação .....	105
Capítulo IV: Apresentação e Discussão de Resultados .....	108
1. Apresentação dos Resultados .....	108
1.1. Tratamento Estatístico com Recurso ao SPSS .....	123
2. Discussão dos Resultados.....	125
Conclusão .....	133
Bibliografia.....	137
Legislação.....	142
ANEXOS.....	144

Anexo 1 – Questionários 1 .....	145
Anexo 2 – Questionários 2 .....	150
Anexo 3 – Testes Estatísticos .....	155

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Percentagem do PIB gasto pela AP em TIC na UE em 2000.....	31
Quadro 2: Distribuição por sexo dos vice-presidentes .....	100
Quadro 3: Distribuição por sexo dos AAE.....	100
Quadro 4: Responsável pela avaliação dos AAE .....	100
Quadro 5: Faixa etária dos vice-presidentes.....	101
Quadro 6: Faixa etária dos AAE.....	101
Quadro 7: Habilitação dos vice-presidentes .....	102
Quadro 8: Escolaridade dos AAE.....	102
Quadro 9: Formação complementar dos vice-presidentes.....	103
Quadro 10: Tempo de serviço dos vice-presidentes .....	103
Quadro 11: Tempo de serviço dos AAE.....	103
Quadro 12: Forma de recrutamento habitual dos AAE .....	104
Quadro 13: Forma de recrutamento habitual dos AAE .....	104
Quadro 14: Classificação de Serviço dos AAE triénio 2002-04 .....	108
Quadro 15: Classificação de Serviço dos AAE triénio 2002-04 .....	109
Quadro 16: Justiça das classificações dos AAE .....	110
Quadro 17: Justiça das classificações dos AAE .....	110
Quadro 18: Classificações dos AAE que não se empenharam.....	111
Quadro 19: Classificações dos AAE que não se empenharam.....	111
Quadro 20: Meios que os responsáveis gostariam de dispor.....	112
Quadro 21: Opiniões sobre Classificação de Serviço.....	112
Quadro 22: Opiniões sobre Classificação de Serviço.....	113
Quadro 23: Opiniões utilidade da Classificação de Serviço.....	114
Quadro 24: Opiniões utilidade da Classificação de Serviço.....	114
Quadro 25: Apreciação do trabalho dos AAE .....	115
Quadro 26: Apreciação do trabalho dos AAE .....	115
Quadro 27: Utilidade da Classificação de Serviço .....	115
Quadro 28: Utilidade da Classificação de Serviço .....	115
Quadro 29: Critério de “trabalho bem feito” pelos AAE .....	116
Quadro 30: Critério de “trabalho bem feito” pelos AAE .....	116
Quadro 31: Frequência de Acções.....	116
Quadro 32: Frequência de Acções.....	116
Quadro 33: Repetição de Acções de Formação.....	117
Quadro 34: Repetição de Acções de Formação.....	117
Quadro 35: Acções de Formação frequentadas pelos AAE .....	117
Quadro 36: Acções de Formação frequentadas pelos AAE .....	117
Quadro 37: Melhoria do desempenho e Formação frequentada.....	118
Quadro 38: Utilidade das Acções de Formação .....	118
Quadro 39: Acções de Formação sugeridas .....	118
Quadro 40: Acções de Formação sugeridas .....	118

Quadro 41: Medidas para melhorar o desempenho .....	119
Quadro 42: Medidas para melhorar o desempenho .....	119
Quadro 43: Dificuldades sentidas com a introdução do SIADAP.....	119
Quadro 44: Comparação SIADAP/ Classificação de Serviço .....	120
Quadro 45: Comparação SIADAP/ Classificação de Serviço .....	120
Quadro 46: Mudanças efectuadas pelos AAE com o SIADAP.....	120
Quadro 47: Participação em Formação sobre Auditoria .....	121
Quadro 48: Função Auditoria para os responsáveis .....	121
Quadro 49: Avaliação por organismo independente .....	121
Quadro 50: Utilidade da Auditoria Interna.....	121
Quadro 51: Preparação para implementar Auditoria Interna.....	122
Quadro 52: Outros assuntos não abordados no questionário.....	122
Quadro 53: Outros assuntos não abordados no questionário.....	122

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução da Despesa Pública (1982-2002).....	27
Gráfico 2: Faixa etária dos AAE .....	101
Gráfico 3: Escolaridade dos AAE .....	102
Gráfico 4: Tempo de serviço dos AAE .....	104
Gráfico 5: Classificação dos AAE no triénio 2002-04.....	109

## INTRODUÇÃO

Neste início do século XXI, marcado pela globalização e pelas pressões de uma sociedade cada vez mais esclarecida e exigente, a Administração Pública (AP) é incitada a desenvolver um processo de modernização que lhe permita ao mesmo tempo, combater o déficit, aumentar a produtividade e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Os cidadãos e os contribuintes estão cada vez mais atentos à forma como é administrado o erário público e sentem-se legitimados a exigir serviços eficazes e de qualidade. Por seu turno, os órgãos de gestão das organizações encaram o desempenho das pessoas como o caminho mais seguro para atingir a eficácia, pelo que procuram soluções para elevar o desempenho dos seus colaboradores:

*A gestão de recursos humanos é, em geral, aceite como um tema central no estudo das organizações. Todavia, o conhecimento disponível acerca da influência das boas ou más práticas de gestão de recursos humanos sobre produtividade e eficácia organizacional é muito escasso. (Bilhim, 2002: 22)*

Neste contexto, verificamos que a reforma da AP constitui um imperativo que a concretizar-se permitirá tornar o sector público mais eficiente, diminuir a despesa pública e, por esta via, reduzir a carga fiscal a que os contribuintes estão sujeitos. São muitas as propostas para esta reforma, mas todas apontam como variável determinante de mudança “as pessoas” e a sua característica de recurso ímpar, dotado de criatividade, capacidade de inovação e potencial quase ilimitado. De facto:

*Apesar do boom tecnológico, das suas repercussões no meio organizacional e dos avanços proporcionados pelo mesmo, o recurso humano continua a apresentar-se como único, capaz de um saber produtivo não formalizável e por isso inapreensível pelo sistema técnico. Na realidade, regra geral, os problemas fulcrais que requerem decisões atempadas e determinantes (...) apresentam-se frequentemente de uma forma não estruturada, pelo que dependem de um tipo de capacidade analítica exclusivamente humana. (Madureira, 2004: 25)*

A Avaliação de Desempenho que nos propomos estudar, instituída pela Lei nº 10/2004, denominada Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) representa uma dessas soluções para a AP.

*As pessoas e o modo de as gerir – são as mais importantes fontes de sucesso das organizações. As pessoas substituíram outras fontes de sucesso do passado. (Bilhim, 2002: 31)*

A escolha deste tema prende-se com o facto de, por um lado, vermos os funcionários públicos apresentados pela comunicação social como “*responsáveis*” pela ineficiência dos serviços. Por outro lado, os trabalhos de Araújo (2002); Carapeto (2005); Bilhim (2002 e 2005); Fonseca (2005); Rocha (2005); Sarrico (2005) têm demonstrado que muitos funcionários públicos gostariam de desempenhar melhor as suas funções, mas sentem-se constrangidos pela forma como são geridos pelos seus superiores. Estes, vacilam, entre administrar ou gerir os serviços pelos quais são responsáveis. Para Neves (2002: 31):

*Durante muito tempo, o conceito de gestão não foi considerado aplicável aos dirigentes da Administração Pública, considerando-se que o seu papel era administrar, de acordo com regras preestabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências igualmente predefinidas em diploma orgânico.*

O enquadramento legislativo da AP portuguesa contribui para que a maioria dos dirigentes com responsabilidades de liderança opte ainda por uma postura administrativa. Para Peters e Waterman, referidos por Bilhim (2002: 177) o modelo burocrático característico das organizações públicas, é gerador de ineficiências e disfunções razão por que se deverá adoptar modelos e técnicas de gestão empresarial. Face a estas práticas de gestão já comprovadas como ineficazes, poderemos aceitar que as disfuncionalidades dos serviços públicos sejam da responsabilidade dos funcionários da linha da frente, conforme veicula a comunicação social? Estas disfuncionalidades não terão origem na falta de liderança e ausência de gestão a que estão entregues grande parte dos funcionários públicos? De acordo com o Instituto de Gestão de Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (2001), os funcionários públicos apresentam uma formação média superior aos funcionários do sector privado, embora estejam em muitos casos subaproveitados e desmotivados, o que pode explicar a baixa produtividade do sector público e influenciar a produtividade gerada pelo sector privado.

*O stress no trabalho decorre não apenas de ritmos e exigências anómalas, mas também de situações de subaproveitamento dos trabalhadores e de ausência de condições de realização pessoal e profissional. A incapacidade persistente da Administração Pública numa correcta gestão de pessoal é,*

*sem dúvida, fonte de problemas de saúde mental, mesmo que as suas consequências estejam ocultas.* (Neves, 2002: 152)

Em termos genéricos, a Avaliação de Desempenho encontra acolhimento favorável por parte dos funcionários, dos seus sindicatos, do poder político, dos cidadãos-utentes e é vista por todos os actores envolvidos como um elemento decisivo na seriação dos trabalhadores em relação ao mérito evidenciado, desde que este seja objectivamente aferido. A Lei nº 10/2004, que veio revogar o Decreto-Regulamentar (DR) nº 44-B/83, propõe-se entre outros objectivos, melhorar resultados e ajudar funcionários, dirigentes e serviços a atingirem níveis de desempenho mais elevados. Este modelo de avaliação na AP visa:

*A introdução de uma nova cultura de gestão pública, para uma correcta apreciação dos recursos alocados a cada um dos organismos e a criação de condições de maior motivação profissional, qualificação e formação permanente dos Recursos Humanos.* (DR nº 19-A/2004)

Neste sentido, partilhamos a opinião de Bilhim (2002: 182) quando o autor afirma:

*É necessário olhar para (...) as pessoas que integram a função pública em termos muito diferentes dos actuais. Em particular é indispensável começar a gerir e a pagar performance, realização, resultados e não antiguidade.*

Existe uma imperativa necessidade de aumentar padrões de qualidade nos serviços prestados pelo Estado e, ao mesmo tempo, conceder reconhecimento individual a cada funcionário que preste um bom desempenho. Segundo Araújo (2002) o modelo estatutário da Função Pública associado à rigidez dos instrumentos disponíveis tem colocado dificuldades na gestão dos recursos humanos, designadamente na aplicação de novos instrumentos e na introdução de mudanças no comportamento das pessoas.

Face ao exposto, é propósito deste trabalho responder à seguinte questão:

COM O SIADAP (LEI Nº 10/2004) É POSSÍVEL INFLUENCIAR O DESEMPENHO DOS FUNCIONÁRIOS E PROMOVER A EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA NOS SERVIÇOS PRESTADOS AO PÚBLICO?

Ou seja, propomo-nos investigar até que ponto o SIADAP consegue materializar os propósitos mencionados no seu artigo 1º:

*Visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria da Administração Pública.*

Dada a impossibilidade temporal e material de estudarmos todas as carreiras que compõem a função pública em Portugal, constituída por múltiplas e diversas entidades, focalizamos o nosso estudo nos Auxiliares de Acção Educativa (AAE) e nos responsáveis pela sua avaliação, como amostra de funcionários públicos aos quais se aplica o SIADAP. Esta escolha justifica-se porque são escassos os trabalhos científicos que tenham como alvo este subgrupo de funcionários e praticamente inexistentes os estudos que incidam sobre a problemática da sua Avaliação de Desempenho.

*Ao Auxiliar de Acção Educativa incumbe o exercício de funções de apoio geral, incluindo as de telefonista e operador de reprografia, desenvolvendo e incentivando o respeito e apreço pelo estabelecimento de educação ou de ensino e pelo trabalho que, em comum, nele deve ser efectuado. (Anexo III do D. L. nº 184/2004, de 29 de Julho)*

As funções de rececionista, telefonista, entre outras, são exercidas por estes profissionais, que através do seu trabalho constroem a imagem com que os utentes ficam da escola. Para Carapeto e Fonseca (2005: 252):

*O factor humano desempenha um papel crucial na percepção da qualidade do serviço, por parte dos cidadãos-clientes. Num determinado momento, toda a organização é vista através do funcionário que presta directamente o atendimento.*

Para que os AAE desempenhem um papel útil como agentes educativos na sua relação com os alunos e com os outros membros da comunidade educativa, é fundamental que o seu trabalho seja executado com qualidade e avaliado com rigor, de forma a que possa ser corrigido e melhorado nos aspectos menos conseguidos. O facto de vermos estes profissionais “acusados” pelos seus superiores hierárquicos, de não serem competentes e, em simultâneo, avaliados pelos mesmos superiores com classificações de serviço de Muito Bom, ao abrigo do DR nº 44-B/83, espelham a gestão dos recursos humanos nas escolas públicas e legitimam a introdução de uma nova avaliação que reflecta a qualidade dos serviços, o empenhamento dos funcionários, que proporcione benefícios para todos (avaliados, avaliadores e utentes) e que, ao mesmo tempo, permita distinguir funcionários dedicados e competentes, de outros que não o são. Estes factos, motivaram-nos a realizar uma análise cuidada e estruturada (daí o

recurso à investigação empírica) à forma como os instrumentos legais que regulamentam a Classificação de Serviço na AP são aplicados.

Comungamos da ideia de que a gestão por objectivos é uma ferramenta imprescindível na gestão dos recursos humanos da AP, conforme preconiza o SIADAP, isto é, cada funcionário deve saber o que se espera do seu trabalho e deve ter uma palavra a dizer na formulação dos objectivos que persegue e pelos quais será avaliado, já que:

*É mais provável que as pessoas tenham um bom desempenho quando sabem e percebem o que se espera delas e quando participam na definição dessas expectativas.* (Armstrong, 2005: 27)

Assim, pretendemos identificar e descrever as práticas da Classificação de Serviço na AP regulamentadas pelo DR nº 44-B/83 e avaliar a forma como as escolas públicas efectuavam a Avaliação de Desempenho dos AAE e enumerar as fragilidades e limitações deste normativo legal antecedente do SIADAP. É ainda objectivo desta dissertação indagar se para os responsáveis inquiridos, a Auditoria Interna constitui um instrumento de ajuda na monitorização do SIADAP e se tem sido utilizada para esse efeito. Para aferirmos da necessidade de mudança na Avaliação de Desempenho dos funcionários vamos analisar o discurso político e sindical; a opinião dos órgãos dirigentes das escolas; dos avaliados e dos utentes dos serviços. Para este efeito, construímos e aplicámos inquéritos por questionário junto dos principais actores envolvidos.

Este trabalho encontra-se dividido em duas partes: uma de carácter mais conceptual, onde se contextualiza o problema e se discute o cenário global da Avaliação de Desempenho e da Auditoria na concretização da reforma da AP; a outra parte reveste-se de cariz mais pragmático e inclui o estudo empírico.

A primeira parte é composta por dois capítulos. O Capítulo I é dedicado à Avaliação de Desempenho. Apresentamos uma abordagem conceptual dos conceitos adoptados nesta dissertação à luz dos autores que se têm distinguido no estudo das problemáticas aqui tratadas, designadamente Avaliação de Desempenho, Gestão de Recursos Humanos e Auditoria. Assim, são abordados os conceitos de avaliação em termos genéricos e de Avaliação de Desempenho em contexto de trabalho. Ainda neste capítulo procuramos compreender o que foi feito nas Administrações Públicas de outros países no que concerne à Avaliação de Desempenho. Fazemos a comparação entre o DR

nº 44-B/83 e o SIADAP, Lei nº10/2004, normativos legais, separados no tempo, mas unidos no objectivo comum de regulamentar a Avaliação do Desempenho dos funcionários públicos. A finalizar, confrontamos a opinião de responsáveis políticos, sindicalistas, funcionários públicos e dirigentes sobre a nova legislação no sentido de apurar até que ponto, as diferentes opiniões sobre a mesma, constituem um obstáculo à sua correcta e rápida implementação e procuramos identificar as causas que explicam o atraso da sua aplicação, apesar da sua publicação em Maio de 2004.

No Capítulo II abordamos a problemática da Auditoria e a contribuição deste ramo do saber para o desenvolvimento das ciências da administração. Neste capítulo é enfatizada a utilidade da Auditoria para o Controlo Interno e para a Supervisão na AP. Na parte final, analisamos o contributo que a Auditoria Interna pode fornecer aos responsáveis dos organismos públicos na monitorização da Avaliação de Desempenho e enunciamos as suas vantagens para o funcionamento mais eficiente e eficaz dos serviços públicos.

Na segunda parte do trabalho apresentamos o estudo empírico baseado nos questionários administrados aos AAE e aos responsáveis pela sua avaliação. Esta segunda parte é composta pelos Capítulos III e IV. No Capítulo III, são referidas as orientações metodológicas seguidas, justificamos a opção pelo Estudo de Caso como estratégia de investigação, expomos a hipótese e as proposições em discussão, identificamos as variáveis, caracterizamos o contexto de investigação, descrevemos os instrumentos utilizados e os procedimentos efectuados.

No Capítulo IV, intitulado apresentação e discussão de resultados, são analisadas as respostas recolhidas nos inquéritos e é feita a discussão dos resultados obtidos, bem como das hipóteses testadas e proposições aferidas. Apresentamos também a análise aos testes estatísticos executados com recurso ao SPSS-versão14, relativamente a algumas das questões do inquérito administrado aos AAE.

Na Conclusão do trabalho, baseando-nos na fundamentação teórica e ancorando-nos naquilo que nos foi possível investigar, fazemos uma retrospectiva da investigação efectuada e sintetizamos as principais conclusões alcançadas. Por último, reflectimos sobre as limitações do estudo que poderão estar relacionadas com problemas metodológicos e/ou limites das conclusões apresentadas. Ainda dentro deste âmbito, sugerimos pistas e recomendações para posteriores estudos e investigações a realizar nesta área.

## **PARTE I**

# CAPÍTULO I: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

## 1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

As práticas de Avaliação de Desempenho não são novas, desde que um homem dê emprego a outro, o trabalho deste último, passa a ser avaliado. Em sentido genérico, podemos afirmar que a prática da avaliação é inerente à natureza humana, como suporte para a tomada de decisão, estando presente em todas as esferas da actividade humana. A avaliação ao longo da vida no contexto das variadíssimas situações profissionais que cada um vive é uma constante, avaliamos os outros e os outros avaliam-nos a nós. Esta actividade eminentemente humana está sempre a ocorrer de forma natural no dia-a-dia das pessoas e o mesmo acontece nas organizações, estas questionam a qualidade dos produtos e serviços, a produtividade<sup>1</sup>, recolhem opiniões sobre o atendimento aos clientes e sobretudo, avaliam o desempenho dos seus funcionários.

Apesar de ser um assunto tão actual no nosso quotidiano, a avaliação não é um tema recente ou uma tendência de gestão com duração efémera. Câmara (1999: 58) refere que:

*Avaliação de Desempenho, entendida como um juízo de valor sobre a forma como alguém executou uma tarefa ou uma função sempre existiu. De facto, quando no Velho Testamento lemos a passagem que descreve como o patriarca Abraão, castigou o servo infiel estamos perante uma avaliação de desempenho do servo, que ficou aquém das instruções ou expectativas do seu senhor.*

Considerada na acepção mais ampla e, portanto, mais próxima do pensamento comum, a avaliação é uma matéria que ninguém ousa contestar a pertinência. O consenso sobre a sua importância e utilidade é total, mesmo por parte daqueles que colocam alguns obstáculos à sua aplicação, nomeadamente os avaliados e os sindicatos que os representam. Todos estão de acordo quanto à sua necessidade, seja para promover a melhoria do desempenho das pessoas e das organizações, seja para conhecer melhor a realidade onde se actua e impulsionar a sua transformação.

*São vários os conceitos de avaliação de desempenho. Em termos gerais pode definir-se como a sistemática apreciação do comportamento do*

---

<sup>1</sup> Capacidade de fazer o máximo com o menor custo, ou seja, de garantir a máxima eficácia e eficiência na organização. (Neves, 2002: 272)

*indivíduo na função que ocupa, suportada na análise objectiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação ao mesmo do resultado da avaliação.* (Rocha, 2005: 189)

A Avaliação de Desempenho começou por ser estruturada para mensurar o trabalho e o potencial do funcionário, sendo tradicionalmente definida como o processo que procura medir objectivamente o desempenho<sup>2</sup> e fornecer aos funcionários esclarecimentos sobre a sua actuação de forma que possam aperfeiçoá-la, sem diminuir a motivação para o trabalho. Neste contexto, a avaliação é entendida como o acto que consiste na apreciação sistemática do trabalho realizado por um indivíduo no cargo que ocupa e do seu respectivo potencial de desenvolvimento, tal acto implica uma comparação entre os resultados obtidos e aquilo que se esperava. Qualquer que seja a técnica utilizada, a avaliação desenvolve-se através da actividade de observação do comportamento a medir e da sua comparação com o comportamento esperado e da comunicação do resultado obtido ao sujeito observado, com o intuito de o incentivar e motivar. Isto é, deve ajudar as pessoas e não puni-las. Como o desempenho do funcionário se reflecte no sucesso ou insucesso da organização é habitualmente a primeira variável a ser medida, e por este motivo tem vindo a assumir um interesse crescente nos mais diversos domínios da sociedade. As instituições têm vindo a incorporá-la como uma das componentes principais do seu funcionamento.

São cada vez mais, as organizações onde a Avaliação de Desempenho assume grande importância na gestão dos recursos humanos. Muitos gestores, vêem-na como uma forma de aumentar a produtividade e um meio para desenvolver os recursos humanos e identificar o grau da contribuição de cada um para a organização, que permite ainda aferir os efeitos dos programas de formação sobre a melhoria de funcionamento dos serviços e funcionários. Segundo esta perspectiva, a Avaliação de Desempenho não deve constituir apenas uma apreciação do desempenho passado, mas sobretudo um contributo para a valorização e melhoria dos desempenhos futuros. A sua finalidade, mesmo quando não se o afirma explicitamente, é melhorar os resultados a obter por uma organização através do esforço dos funcionários.

Na perspectiva de Almeida (1996: 15) a Avaliação de Desempenho:

*Pode ser definida como um processo pelo qual uma organização mede a eficiência e eficácia dos seus colaboradores. No geral, o processo serve como uma ferramenta de auditoria e controlo da contribuição para os objectivos e/ou resultados dos participantes organizacionais.*

---

<sup>2</sup> Comportamento do indivíduo em contexto de trabalho.

Qualquer organização pública ou privada, para se aperfeiçoar e elevar os seus níveis de eficácia, precisa de dedicar tempo e atenção à gestão dos seus recursos humanos e sobretudo estimular o seu bom desempenho. Para atingir esta meta, a maioria das organizações privadas e algumas organizações públicas têm vindo a desenvolver sistemas de avaliação para otimizar o desempenho dos colaboradores. As organizações que assim actuam estão convictas, de que esta é uma das técnicas mais eficazes ao seu dispor para melhorarem a sua *performance*.

### **1.1. FUNÇÕES E OBJECTIVOS**

É consensual a ideia de que a Avaliação de Desempenho é dos instrumentos mais importantes da gestão das pessoas. Há uma consciência generalizada de que para se gerir é preciso medir e que a Avaliação de Desempenho permite em simultâneo, a gestão das pessoas e a medição do seu potencial.

*Não se conhecem exemplos de organizações públicas ou privadas que tenham conseguido aperfeiçoar os seus respectivos níveis de desempenho sem dedicar atenção, tempo e importância aos sistemas de avaliação dos recursos humanos, visando a sua valorização pessoal e o desenvolvimento das sinergias capazes de criar um ambiente de trabalho orientado para a mudança de comportamentos, no sentido de uma maior responsabilização dos diversos actores intervenientes. (Rato, 2004: 26)*

Na posse deste instrumento, as organizações ficam preparadas para aperfeiçoar sistemas de gestão de carreiras, desenhar estruturas retributivas, validar critérios de selecção de pessoal, diagnosticar necessidades de formação e identificar deficiências a corrigir nos desempenhos dos funcionários e dos serviços.

As avaliações promovem o diálogo entre o responsável e o funcionário sobre os desempenhos passados, ajudam a perspectivar desempenhos futuros e a acertar prioridades em sintonia. Permitem às chefias aperfeiçoar a objectividade na apreciação e recompensa dos funcionários, conhecer e aproveitar o potencial das equipas de trabalho, reforçar a motivação para o alcance de objectivos e melhorar a comunicação com os subordinados. Por sua vez, para os avaliados, a avaliação permite obter o *feedback* daquilo que é valorizado no seu trabalho, conhecer os seus pontos fortes e fracos e as oportunidades de desenvolvimento pessoal e de progressão na carreira, bem como, compreender o valor do seu contributo para a organização. Quando realizadas em tempo útil, as avaliações, ajudam o funcionário a progredir e a organização no seu conjunto a melhorar. Mesmo se posta em prática sem grande rigor técnico, o que nunca deveria

acontecer, a avaliação leva a entidade a reflectir, a olhar sobre si mesma e a introduzir mudanças no seu funcionamento com vista à obtenção de melhores resultados.

Nos últimos anos, a problemática da avaliação tem vindo a ocupar um lugar cada vez mais central nos discursos de políticos, de gestores públicos e privados, de economistas e de administradores de grandes grupos económicos. Todos estes discursos a valorizam como técnica de gestão que serve para aferir se algo foi executado de acordo com padrões previamente definidos. Na opinião de Neves (2002: 188):

*A avaliação, como instrumento de gestão, tal como o planeamento, vale, hoje, mais pelo processo do que pelo produto dele resultante (...) O processo de avaliação deve ser credível, no sentido de que não é um estudo um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro. (...) A avaliação deve ter consequências na decisão política, na estratégia organizacional e nas dinâmicas internas aos vários níveis. Não faz sentido perder tempo com uma avaliação que não se reproduz em consequências organizacionais.*

Nesta perspectiva, independentemente do método utilizado, a avaliação consubstancia-se num instrumento de medida que permite às organizações e aos serviços regularem-se no sentido de apurarem os desvios, entre o que foi efectivamente realizado e o que era esperado de acordo com o planeamento. Isto é, ajuda por um lado a detectar anomalias e a propor correcções, e por outro, ao averiguar o que está bem, possibilita o *benchmarking* dos processos considerados correctos para outros sectores da organização.

Embora a Avaliação de Desempenho não constitua uma técnica para modificar o comportamento das pessoas, contudo ao ser utilizada na caracterização das condições em que os serviços operam num dado momento, pode contribuir para um melhor aproveitamento dos recursos humanos, e indirectamente influenciar os seus comportamentos. Uma boa parte da sua utilidade reside no facto de forçar, chefia e funcionário, pelo menos uma vez por ano, a dedicar algum tempo a um diálogo sobre a forma como as relações funcionário/serviço se desenvolvem. Este diálogo, quando bem conduzido concede oportunidades de desenvolvimento ao funcionário, permite perspectivar alterações para os serviços no futuro e aprofunda o conhecimento mútuo entre chefias e funcionários.

*A função crucial de um sistema de avaliação de qualquer organização é fornecer um sinal de alerta atempado, que sublinhe o facto de a*

*organização estar a aproximar-se perigosamente de uma ou mais das dimensões não negociáveis de desempenho. (Neely, 2002: 123)*

De acordo com este autor, uma das principais funções da avaliação consiste em averiguar se os procedimentos instituídos estão a resultar conforme o pretendido. Caso se verifiquem desvios, cabe-lhe alertar a organização para a inserção de correcções que invertam o rumo dos acontecimentos. A Avaliação de Desempenho enquanto técnica de gestão permite identificar desequilíbrios de funcionamento, deficiências organizacionais, responsabilizar dirigentes e funcionários e fomentar um clima de exigência, de mérito e de transparência na acção dos serviços. Ao mesmo tempo se os avaliados forem envolvidos nos processos reforçam a motivação e o seu compromisso com os valores, a cultura e os objectivos do serviço onde estão integrados.

No entendimento de Seixo (2004) a Avaliação de Desempenho quando levada à prática de forma correcta, representa uma mais-valia para a organização onde é instituída, para os actores nela envolvidos e para a sociedade no seu todo:

*A abordagem à gestão do desempenho e a sua implementação nas organizações é, no enquadramento sócio-económico actual, (...) cada vez mais necessária como forma de melhorar a eficácia e a eficiência, contribuindo com a produtividade gerada para o aumento dos níveis de competitividade que permitam crescimentos sustentados gerando emprego, riqueza e qualidade de vida beneficiando, assim, empregados, accionistas, consumidores, clientes e, conseqüentemente a população do país de uma forma geral. (Seixo, 2004: 12)*

A medição do potencial humano constitui um dos propósitos da Avaliação de Desempenho, no sentido de proceder à sua plena aplicação. Há uma preocupação crescente por parte de um número cada vez maior de organizações em introduzir sistemas de avaliação que permitam conhecer em relação a cada um dos colaboradores problemas de integração, motivação e aproveitamento do seu potencial. Na prática o êxito de qualquer organização é avaliado através de duas medidas, a eficiência e a eficácia. Para Silveira e Trindade (1992: 96):

*Só tem sentido medir a eficiência de um serviço depois da sua eficácia ter sido medida. Quer isto dizer que medir a eficiência sem se saber se os objectivos foram atingidos não tem qualquer significado.*

Gerir com racionalidade implica conhecer a realidade onde se actua. A Avaliação de Desempenho permite por um lado ampliar o nosso conhecimento sobre a realidade e, por outro, aperfeiçoar a nossa actuação com base no conhecimento

adquirido. Nesta perspectiva, ela só terá utilidade se otimizar os desempenhos futuros e se estes contribuírem para a melhoria dos resultados finais da organização.

O processo avaliativo nunca está terminado, inicia-se com o recrutamento do funcionário e continua todos os dias em que ele estiver ao serviço da organização, consistindo numa actividade cíclica, que começa na definição de objectivos<sup>3</sup>, passa pela monitorização, pela formação, apoio, aconselhamento e *feedback* ao funcionário sobre o desempenho observado, reiniciando-se com a definição de novos objectivos ou reformulação dos anteriores. Neste contexto, o registo formal da avaliação constitui o meio de prova da sua realização ao qual avaliador e avaliado poderão recorrer em caso de litígio. Contudo, o processo avaliativo não está isento de outros constrangimentos.

## **1.2. CONSTRANGIMENTOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

De modo permanente, em qualquer organização os responsáveis pelos serviços avaliam os seus colaboradores. Segundo Almeida (1996: IX),

*todos os gestores, formal ou informalmente, avaliam o desempenho dos seus colaboradores; o problema coloca-se quando essa avaliação, por ser informal, enferma de erros como a falta de equidade ou a valorização elementos errados e desvalorização de dimensões importantes. Pensar em sistemas formais de avaliação de desempenho é uma tentativa de criar formas válidas e fidedignas de medir o desempenho.*

Colocar em funcionamento uma estrutura de Avaliação de Desempenho, não é tarefa fácil, porque o processo pode servir em simultâneo várias finalidades, sendo algumas antagónicas entre si.

Pode servir para estimular a produtividade, melhorar a qualidade, reforçar a motivação, desenvolver capacidades dos colaboradores, determinar necessidades de formação, identificar candidatos para funções de maior responsabilidade, ajudar nas decisões relacionadas com remunerações, prémios de produtividade e transferências de pessoal. A diversidade de factores que interferem com o desempenho (culturais, organizacionais, pessoais) e as questões éticas que são levantadas no decorrer do

---

<sup>3</sup> Os objectivos são os resultados/metastas devidamente mensuráveis, relacionados com o desenvolvimento de uma actividade específica, desempenhada por um trabalhador ou por uma equipa, num determinado período de tempo. Têm em vista avaliar os contributos individuais para a concretização dos resultados previstos.

processo, já que este não é neutro e deve ter consequências para o futuro das pessoas envolvidas, tornam a avaliação sensível e muito complexa.

Para o bom funcionamento das organizações, é indispensável que o sistema de avaliação implementado seja justo, bem estruturado, e que se reja por princípios claros e credíveis para evitar uma avaliação superficial e unilateral do chefe, em relação ao avaliado. Cada avaliador possui a sua própria maneira de avaliar, baseada em muitos factores, alguns dos quais escapam à sua própria consciência. Entre as causas da subjectividade da avaliação, destacam-se a ausência de critérios comuns resultantes de uma deficiente definição de objectivos e do processo de avaliação não incidir em itens de verificação desses objectivos. Uma outra causa da subjectividade da avaliação, denomina-se efeito *halo*, consistindo este num preconceito formado pelo avaliador sobre um funcionário, motivado por uma característica do avaliado que sobressai na sua apresentação e que se vai repercutir na avaliação a atribuir. A estereotipia é um factor causador de subjectividade e consiste num preconceito criado acerca de um funcionário, que leva o avaliador a avaliá-lo sempre da mesma maneira ao longo dos anos. Ainda outro factor que interfere com a avaliação é o efeito de ordem ou sequência da mesma e acontece quando a seguir à avaliação de um funcionário brilhante se realiza a avaliação de um regular, este último, terá sempre muita dificuldade em deixar uma boa imagem. Porém em sentido oposto, após a avaliação de um mau funcionário, o seguinte facilmente consegue deixar uma boa imagem.

Em síntese, as causas de subjectividade da avaliação ou fontes de discordância entre avaliadores e avaliados, devem-se à falta de critérios de avaliação comuns, rigorosos e previamente estabelecidos. A subjectividade deve ser evitada na avaliação, por isso, ao processo individual de cada funcionário devem juntar-se provas documentais que evidenciem a objectividade da avaliação realizada.

A gestão dos recursos apresenta-se cada vez mais complexa e desafiante, principalmente a gestão dos recursos humanos. A avaliação do pessoal constitui nas organizações um dos problemas que suscita mais discussão. Esta é uma área sensível que provoca constrangimentos nos responsáveis quando têm de passar de uma avaliação informal, para uma avaliação formal do desempenho dos seus colaboradores. Almeida (1996: 110) referindo-se a esta problemática afirma:

*A avaliação de desempenho é um processo bastante emocional. Qualificar pessoas com quem se lida diariamente, sabendo o impacto que isso pode ter*

*nas suas vidas, torna o processo de avaliação uma situação delicada e susceptível de provocar disfunções pessoais e organizacionais graves.*

O processo de avaliação torna-se delicado quando imposto de cima para baixo, sem que avaliadores e avaliados, sintam a sua necessidade ou se apercebam da sua utilidade. A aceitação do processo de avaliação do desempenho é fundamental para o seu sucesso. Aos avaliados deve ser demonstrado que um dos principais objectivos da avaliação é contribuir para a melhoria do seu desempenho e para o desenvolvimento das suas competências. Quando os intervenientes no processo não têm consciência das suas potencialidades e alcance, os efeitos perniciosos da avaliação superam a sua utilidade. A este propósito, Rocha (2005: 190) sustenta que:

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

Para que a Avaliação de Desempenho não se torne num processo contraproducente, a sua realização deve ser precedida de uma campanha de esclarecimento junto dos principais intervenientes na sua execução, os avaliados e os avaliadores. É curial que uns e outros, sejam elucidados sobre a utilidade e importância da avaliação, envolvidos na sua implementação e chamados a reflectir sobre os resultados alcançados. Isto é, não basta que a avaliação se realize é indispensável que tenha consequências e efeitos nos serviços.

*Estudos recentes concluíram que a avaliação de desempenho não deverá constituir uma notaçãõ do desempenho passado, mas, fundamentalmente, contribuir para a valorização do desempenho futuro. (Rocha, 2005: 192)*

O processo da Avaliação de Desempenho não se deve confinar ao passado e à procura de culpados por erros cometidos, deve ser direccionado para solucionar problemas de desempenho à medida que ocorrem, evitando assim, as suas consequências no futuro. Segundo os apologistas desta perspectiva, a avaliação visa prevenir e resolver problemas e não punir ou culpar responsáveis. Ao identificar os problemas e as suas causas à medida que vão surgindo é possível, em cooperação com os funcionários, trabalhar para os solucionar. Isto é, a avaliação deve contemplar objectivos pedagógicos que encorajem os funcionários a auto-avaliarem o seu trabalho e

a proporem eles próprios, soluções de melhoria. A gestão das pessoas é o elemento fulcral de qualquer processo de modernização, por isso as organizações procuram atrair e seleccionar colaboradores que partilhem os seus valores e utilizam a avaliação para estimular os desempenhos que consideram adequados às suas realidades. Para Neely (2002: 123):

*As organizações com empregados frustrados e desmotivados, ou que fornecem produtos e prestam serviços de fraca qualidade, desiludindo ou frustrando os respectivos clientes, acabarão por morrer. O fulcro da questão é que para todas as organizações existem determinados mínimos de desempenho. Se não conseguirem ultrapassar esses limites, o futuro das organizações poderá estar comprometido.*

O diálogo com os funcionários é indispensável, pois nenhuma reforma será bem sucedida se não contar com a adesão das pessoas e com o seu envolvimento na implementação da mudança. Este aspecto assume particular importância ao nível das grandes organizações, como a AP.

### ***1.3. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NO SECTOR PRIVADO***

A Avaliação de Desempenho constitui por si, um factor de modernização da AP, contudo o conceito não deve ser delimitado apenas à forma como os funcionários executam as suas funções. Sem se desprometer a importância dos funcionários, deve-se igualmente considerar a *performance* dos serviços, havendo situações em que os funcionários demonstram elevada capacidade de desempenho e ainda assim os serviços, pela maneira como estão estruturados apresentam um funcionamento deficiente e uma eficácia baixa e aquém das necessidades sentidas pelas populações. O SIADAP, no artigo 18º refere-se explicitamente à avaliação dos serviços e organismos como uma das componentes da avaliação integrada.

O XVII Governo afirma reconhecer a desadequação da gestão de recursos humanos na AP, assim como o seu peso excessivo estrutural e propõe-se a adoptar um plano de reavaliação da sua dimensão que passa pela extinção, fusão e reestruturação de serviços e organismos.

*O actual sistema de carreiras e de remunerações na Administração Pública portuguesa revela sinais de desadequação face às necessidades do país, impostas por uma gestão moderna de recursos humanos. Existe ainda uma excessiva rigidez e insuficiente articulação entre a avaliação e o reconhecimento do mérito. (RCM nº 109/2005, de 30 de Junho)*

Para implementar este plano, o Governo considera o SIADAP importante no processo de reforma das metodologias de trabalho na AP, afirmando ainda que o desenvolvimento económico e social do país deve passar pelo Estado e pelos seus trabalhadores na concretização das políticas, o que exige a sua valorização profissional, motivação e responsabilização.

Por força da regulamentação em que está enquadrado o funcionário público com alguma frequência preocupa-se mais em cumprir os regulamentos a que está sujeito, do que em resolver os problemas apresentados pelos cidadãos.

*Existe na Administração Pública uma cultura «administrativista» mais centrada nas formas de intervenção, do que nos problemas, da Administração. A lógica é aplicada ao cumprimento das normas ou do que está estabelecido, mais do que à capacidade de resolução dos problemas.* (Neves, 2002: 183)

Ainda no que concerne a esta problemática, Silveira e Trindade (1992: 23-24) descrevem a actuação do funcionário público da seguinte forma:

*O funcionário público (...) faz parte integrante de uma forma especial de trabalhar, de ver os problemas, de conceber as soluções. A principal característica desta «forma especial de trabalhar» consiste na redução de qualquer problema a um regulamento. (...) Face a um utente, o funcionário público pensa: «Onde é que este caso encaixa na regra?» e não por exemplo, «Onde é que a regra resolve este caso?» e ainda muito menos: «Será que a regra impede de resolver este caso desta maneira imprevista»*

Para nos ajudar a compreender as dimensões pelas quais os serviços devem ser avaliados Sarrico (2005: 48) define os conceitos de eficácia, como «fazer certo», eficiência, como «fazer bem», por economia entende «minimizar os inputs», e explica equidade como o «princípio de fornecer igual acesso a serviços de qualidade apropriada». A eficácia é apresentada como uma medida que relaciona os resultados obtidos pela organização com os objectivos previamente marcados, sendo tanto maior quanto os resultados obtidos mais se aproximarem dos objectivos traçados. Sarrico (2005: 48) afirma ainda, que a eficácia nos serviços “Pode ser difícil de medir, mas é talvez a dimensão mais importante.” A eficiência é descrita como a medida que relaciona os resultados obtidos pela organização com os recursos utilizados (meios) na actividade (produção). A eficiência é tanto maior quanto mais resultados forem obtidos com os mesmos recursos. A economia consiste em obter ao mais baixo custo os

recursos utilizados. Por fim, em relação ao conceito de equidade na AP, refere que os serviços prestados a qualquer cidadão devem ter a mesma qualidade.

No entendimento de Sarrico (2005), as diferenças existentes entre o sector privado e público são claras, mas, quer os gestores de um quer os de outro, têm de utilizar os instrumentos de gestão ao seu dispor para satisfazer os seus grupos de interesse (*Stakeholders*). Assim, os gestores públicos têm de se esforçar mais a medir aspectos de desempenho qualitativos e de longo prazo, enquanto os gestores do sector privado devem focalizar-se na análise dos indicadores de cariz mais económico, porque são esses que interessam aos seus grupos de interesse. A grande diferença, entre a gestão privada e a gestão pública reside no facto da última estar condicionada pelas políticas públicas, na medida em que o Sector Público não escolhe as suas próprias finalidades, estas, são-lhe impostas pelas altas autoridades públicas. Pelo contrário, o sector privado está dependente de si próprio e vocacionado para uma lógica de lucro, a qual determina a escolha dos produtos ou serviços a produzir.

*As organizações pertencentes ao âmbito do sector público possuem especificidades que as diferenciam das organizações privadas e que lhe devem permitir expressar valores que não são apenas instrumentais, são também políticos. Como consequência não se limitam à procura da eficácia e eficiência, procuram também a reconciliação de grande diversidade de interesses antagónicos. (Castilla, 2006: 26)*

Os serviços públicos são, na essência, incompatíveis com a lógica do mercado, designadamente por poderem implicar a não viabilidade das empresas envolvidas – por exemplo, o fornecimento de água ou energia a habitações isoladas ou a manutenção da carreiras de transporte regulares para destinos com baixa procura. A ideia de que as organizações públicas poderiam seguir uma filosofia comercial semelhante à utilizada pelas empresas privadas tem-se revelado simplista e redutora, uma vez que, ainda com alguns pontos em comum, cliente não é sinónimo de cidadão. Em termos genéricos pode-se afirmar que enquanto no sector privado é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, no Sector Público só é permitido fazer o que a lei autoriza. (Bilhim, 2005)

A medição e a Avaliação de Desempenho organizacional têm sido objecto de estudo sobretudo nas organizações empresa, e nestas, os estudos têm incidido nas organizações que fabricam produtos. No entanto, os sectores dos serviços são aqueles que nos últimos tempos têm registado um maior crescimento na economia. Segundo Sarrico (2005: 47), na União Europeia os serviços representam cerca de 70% da

actividade económica, sendo em grande parte prestados pelo Sector Público e caracterizando-se pela:

***Intangibilidade*** (são ideias e conceitos, enquanto os produtos são tangíveis: quando um cliente compra um, pode testar o seu desempenho; no caso de um serviço, o cliente tem de basear-se na reputação de quem presta o serviço);

***Simultaneidade*** (por norma são criados e consumidos simultaneamente, muitas vezes com a participação do cliente no processo);

***Heterogeneidade*** (a combinação da natureza intangível dos serviços com a participação do cliente no sistema de prestação dos mesmos resulta na variabilidade nestes de cliente para cliente);

***Perecibilidade*** (o facto de o serviço ser criado e consumido simultaneamente faz com que este não possa ser armazenado, pelo que, se não for usado, perde-se para sempre).

Face a estas características torna-se mais difícil proceder a avaliações de desempenho nos serviços do que nas empresas de produção de bens. Por outro lado, os serviços públicos apresentam valores que têm de se articular com a qualidade, como sejam, a equidade, a universalidade e a discriminação positiva. Não basta que o funcionário público desempenhe as suas funções com observância pela lei, é indispensável que as desempenhe com resultados positivos para o serviço público e com atendimento satisfatório para os cidadãos. Se as políticas não forem executadas de forma económica, eficiente e eficaz, as consequências serão nefastas para a sociedade. Uma análise custo-benefício não deve ser o único critério na justificação do fornecimento de serviços públicos, pois levaria a constatar que os custos incorridos em muitos serviços públicos são superiores aos benefícios obtidos. Contudo, uma análise deste tipo pode ajudar a identificar as causas da baixa produtividade na AP. A propósito desta problemática Cadilhe (2005: 61) declara:

*Em todo o SPA<sup>4</sup>, dever-se-ia medir periodicamente, a produtividade e a utilidade dos serviços. E também a satisfação dos “clientes”, que são os cidadãos e as empresas. Em gestão, dizem certos especialistas, o que não se mede, não existe. A nível das empresas, os modelos de satisfação do cliente tornaram-se mensuráveis e operacionais e estão hoje bastante desenvolvidos. Mais difícil é a transposição destes modelos para domínios das administrações públicas - medição, todavia aconselhável, tanto ou mais*

---

<sup>4</sup> SPA: Sector Público Administrativo, segundo a delimitação das contas nacionais (...) inclui todas as funções políticas e administrativas do estado em sentido amplo, desde a previdência, a educação e a justiça, até à defesa e segurança pública, ou seja, Administração Central Regional e Local, Fundos e serviços Autónomos, Tribunais, Polícias, Serviço Nacional de Saúde, Segurança Social, etc. Não inclui empresas públicas e equiparáveis. (Cadilhe, 2005: 38)

*do que nas empresas, porque os serviços públicos não se guiam ou pouco se guiam pela rentabilidade e precisam de se sensibilizar, por outras vias, ao conceito de qualidade no serviço prestado.*

Pelo que ficou exposto, pode-se concluir que em qualquer sector de actividade, privado ou público, a Avaliação de Desempenho é útil, afigurando-se a sua implementação no contexto socio-económico actual imprescindível para melhorar a eficiência dos serviços e aumentar a produtividade de que o país carece. A este respeito Cadilhe (2005: 36) escreve:

*Portugal está mal de competitividade. (...) A nossa produtividade depende de muita coisa. Depende da organização das empresas, do investimento, do conhecimento; da educação e formação dos trabalhadores; dos “custos de contexto”. Em grande medida, depende do Estado e dos sistemas por ele geridos (como educação justiça, e tantos outros), não só porque a própria produtividade do estado também pesa no cômputo nacional, mas sobretudo por aquilo que o Estado faz pró ou faz contra a produtividade dos outros, cidadãos e empresas, e ainda pelos recursos que lhes retira.*

Só com o aumento da produtividade se poderá atingir níveis de competitividade que permitam crescimentos sustentados da economia geradores de mais emprego, riqueza e qualidade de vida para a população de uma forma geral. No entendimento de Neves (2002: 29):

*A reforma ou mesmo a modernização da Administração são processos que exigem o reforço de competências de gestão, o que não passa pela simples importação de conceitos e instrumentos desenvolvidos e aplicados no sector privado, mas pela capacidade de ler a realidade específica dos serviços, em geral, e de cada tipo de serviço, em particular, operacionalizando, de forma própria, conceitos e instrumentos de acção.*

Pelas palavras da autora, os problemas da gestão pública podem ser analisados e solucionados com a ajuda das técnicas utilizadas na gestão privada, mas de forma ponderada, caso a caso, de acordo com as características, as funções e os objectivos de cada serviço. Subsistem sempre diferenças significativas entre um sector e outro. A imparcialidade, a igualdade de oportunidades, a justiça, o sentido ético das acções empreendidas são marcadamente características do Sector Público. Ainda na óptica de Neves (2002: 33):

*Quem gere um serviço público, vê-se, pressionado pela necessidade de gerir adequadamente diferentes tipos de recursos (...) cuja resposta*

*difícilmente se compadece com todos os procedimentos estabelecidos, tendo que fazer um jogo bem difícil de compatibilização do cumprimento das normas com a exigência de eficácia e eficiência nos resultados.*

A eficiência e a racionalização das estruturas devem estar presentes na gestão dos serviços públicos, de modo a evitar os desperdícios, que serão suportados pelos contribuintes através do pagamento de impostos.

*Os cidadãos que se dirigem às organizações públicas têm exigências crescentes e diversificadas. Isto exige, da parte da gestão dos recursos humanos, uma inovação permanente para assegurar que o atendimento garanta a satisfação desses cidadãos-cliente. (Carapeto e Fonseca, 2005: 251)*

A preocupação pela qualidade do serviço prestado deve ser permanente, evitando-se sempre que possível burocracias desnecessárias mas isto não significa que o critério dominante seja o lucro, pois tal critério iria alterar a essência do serviço público – por exemplo, num hospital público, o critério básico para decidir quantos camas e médicos são precisos num determinado serviço, deve ser as necessidades reais registadas na comunidade que serve.

*O Sector Público esquece, de vez em quando, em volumes insuportáveis, a racional alocação de recursos escassos, que é uma das questões básicas da teoria económica, E, de quando em vez, faz também ocultação ou manipulação da verdade das contas públicas, o que põe em causa a responsabilidade dos políticos e dos burocratas e, bem assim, a adequação dos controlos políticos e extra-políticos das finanças públicas, em torno da boa (ou má ou péssima) afectação de recursos. (Cadilhe, 2005: 33)*

As situações descritas por Cadilhe no Sector Público, põem em causa a ética do poder político e serão mais tarde ou mais cedo suportadas pelos contribuintes, os principais prejudicados pela má afectação dos recursos públicos.

A eficiência das empresas privadas depende da sua capacidade de resposta às necessidades dos clientes, por isso, para as empresas é indispensável “ouvir” os clientes e incorporar nos produtos ou serviços as suas sugestões. As empresas para serem eficazes e competitivas precisam de satisfazer os seus clientes melhor do que a concorrência, caso contrário, perdem quota de mercado. Nos serviços públicos não existe concorrência, mas a preocupação de atender aos interesses do utente deve igualmente estar presente, pois são os utentes que justificam o serviço público e que o financiam através dos impostos. Se os serviços não tiverem interesse e qualidade, isto é

se não satisfizerem as necessidades sentidas pelos utentes, o estado estará a ser ineficaz e os cidadãos prejudicados porque financiam um serviço sem utilidade. Cadilhe (2005: 38) refere-se a este tema afirmando:

*As funções do Estado português são extensas, por vezes exorbitantes. E é reconhecidamente modesta a eficiência em áreas vitais da administração. A Administração Pública é, em geral, pesada, lenta, cara, sobre-regulamentada, empapelada, desconfia do cidadão e desconsidera a produtividade própria e alheia.*

A AP garante a prestação de serviços da maior importância para a sociedade, muitos dos quais não podem ser prestados pelo sector privado. De acordo com o artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (CRP):

- 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.*
- 2. Os órgãos e agentes administrativos, estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.*

As diferenças entre o funcionamento dos sectores privado e público, explicam-se pelo facto das actividades do Sector Público não estarem sujeitas a estímulos de mercado (concorrência e ameaça de falência) e também, porque persiste na AP dificuldade em conceder incentivos que levem a um maior empenho dos funcionários, como por exemplo, a diferenciação de salários de acordo com o grau de contribuição de cada um para os resultados obtidos.

*Hoje, existe consenso entre os economistas sobre a existência de ineficiência na Administração Pública, contudo, persistem divergências sobre se a privatização dos serviços públicos conduziria a ganhos efectivos de bem-estar. Tal deve-se não só às características específicas destes serviços, mas também ao facto de os resultados obtidos em cada contexto não serem comparáveis. (Fiscália, 2000: 6)*

Tanto a administração privada como a AP devem procurar a eficiência dos recursos colocados à sua disposição, contudo para além disso e por imperativo constitucional, a AP tem por missão exclusiva a prossecução do interesse público regulamentado no artigo 266º da CRP. Para o professor Freitas do Amaral (1996: 41):

*Embora tenham em comum o serem ambas administração, a Administração Pública e a administração privada, distinguem-se todavia pelo objecto sobre que incidem, pelo fim que visam prosseguir e pelos meios que utilizam.*

Assim, de acordo com a Constituição, a AP deve actuar aplicando o princípio da equidade, perseguindo a consecução de uma sociedade de bem-estar prestando especial atenção aos grupos sociais mais débeis e desprotegidos.

#### **1.4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE OUTROS PAÍSES**

A importância crescente das novas tecnologias, bem como, a cada vez maior integração económica que se verifica entre países tem suscitado reflexões sobre o papel a desempenhar pelo Estado nas sociedades actuais. Este papel, na opinião de Carapeto (2005), terá que ser alterado em relação ao passado, pois o aumento crescente da despesa pública nos orçamentos dos países, não é de todo sustentável. A despesa pública nos países mais industrializados subiu de 12% em 1913, para cerca de 45% do PIB, em 1995 (Tanzi, 1997). Durante este período assistiu-se à emergência do Estado-providência, promovendo o bem-estar e a protecção social, com o conseqüente aumento da despesa pública. Entretanto, nas duas últimas décadas do século XX, muitos países procederam a profundas mudanças no Sector Público, tendo em vista o aumento da eficácia, eficiência dos serviços prestados e o controlo da despesa pública.

*É evidente que o objectivo de melhorar a administração pública deve ser orientado para prestar melhores serviços aos cidadãos, às comunidades e às empresas, mas, tal como é agora por todos conhecido, Portugal tem também o grave problema do défice público que urge enfrentar e resolver. Numerosos países experimentaram problema semelhante e foram capazes de o resolver, desde os Países Baixos ao Canadá, desde a Dinamarca ou a Suécia ou a Irlanda. (Tavares, 2005)<sup>5</sup>*

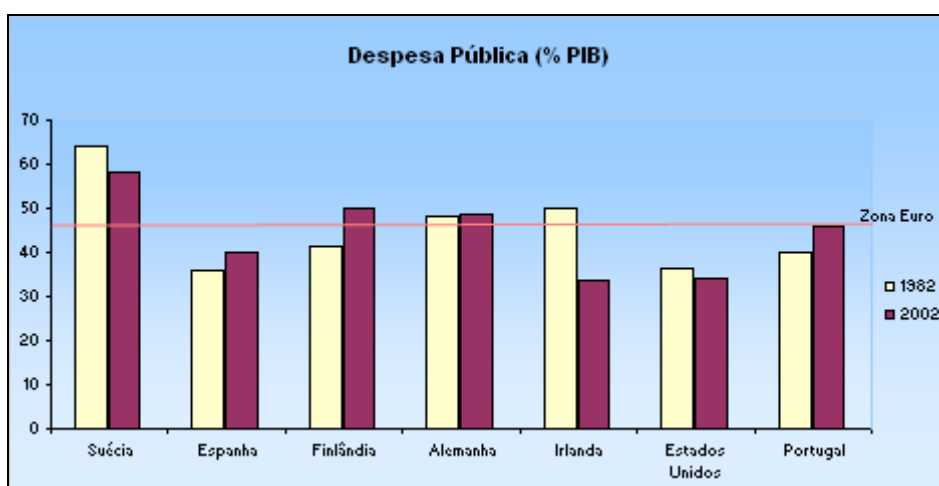
Na maioria dos países da União Europeia, a Avaliação de Desempenho constitui o vector essencial das reformas ligadas à AP onde a obtenção de resultados e a utilização de instrumentos de avaliação do desempenho realçam a interdependência de três objectivos essenciais: melhoria da gestão e da prestação de serviços; aumento da responsabilização e do controlo; obtenção de economias e redução de custos financeiros.

---

<sup>5</sup> Administração Pública e o défice, in *Jornal Público* de 02/06/2005.

Na origem destes processos reformistas estiveram quase sempre as pressões orçamentais e a necessidade de diminuir as despesas públicas. Na Europa, estas mudanças conduziram à diminuição das despesas do Estado na maior parte dos estados-membros, situando-se a média da zona euro nos 46,7% do PIB em 2002 (em 1982 esse valor era de 47,2%).

**Gráfico 1:** Evolução da Despesa Pública (1982-2002)



Fonte: EU Commission, AMECO (Schuknecht & Tanzi, 2003)

No entanto e conforme se pode observar no Gráfico 1, há países onde a despesa foi tendo um peso cada vez maior nos últimos vinte anos, casos da Espanha, Finlândia ou de Portugal.

As mudanças promovidas em vários países tiveram como alvo a eficiência das respectivas Administrações Públicas (fazer mais com menos). De entre os países que apostaram neste modelo destacam-se a Nova Zelândia, a Austrália, os EUA e a Inglaterra (onde foi protagonizado pela administração Thatcher). A influência deste modelo estendeu-se também aos países escandinavos, mas em menor grau. Segundo (Rocha, 2005: 41) este modelo de concepção gestonária, identifica-se com o *new public management*<sup>6</sup> (NPM) e caracteriza-se:

*Pela gestão profissional, no sentido da profissionalização da gestão das organizações públicas; explicitação das medidas de desempenho; ênfase nos resultados – fragmentação das grandes unidades administrativas;*

<sup>6</sup> Do ponto de vista genérico o NPM levanta uma série de incoerências e mesmo algumas contradições. Antes de mais, parte de pressupostos teóricos, não demonstrados, de que a gestão empresarial é intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente da variedade dos contornos, designers e propósitos organizacionais de cada estrutura. Proclama a descentralização e o achatamento das estruturas, enfatizando no entanto o controlo financeiro e a coordenação orçamental gerando assim potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão que poderão estar formalmente descentralizados mas na prática conservarem-se no topo. (Madureira, 2004: 76)

*competição entre agências; adoção de estilos de gestão empresarial; e insistência em fazer mais com menos dinheiro.*

Este modelo assenta na ideia e na estratégia de que tudo o que é público é ineficiente e, portanto, há que introduzir na administração dos organismos públicos processos e técnicas originários da gestão privada. Para Carapeto (2005: 23):

*Entre as prioridades deste processo de modernização da Administração Pública encontramos a gestão orientada para os resultados – filosofia de gestão que visa corresponder às expectativas dos cidadãos e utilizar os próprios resultados para gerir e melhorar a gestão de forma contínua.*

Não obstante as evoluções positivas sofridas, a AP portuguesa continua ainda bastante burocrática e baseada num modelo hierarquizado assente em estruturas rígidas. Na opinião de Marques (1999: 51):

*As Administrações Públicas são um problema sério em todo o mundo ocidental, que vem debatendo e encontrando soluções, exactamente na criação de organizações tipo empresarial, na eliminação de burocracias, nas descentralizações regionais, no dar mais competência aos funcionários para obter resultados, no desenvolvimento da ideia de melhor administração por menos dinheiro, no investimento da mudança a longo prazo e sobretudo na colocação dos clientes em primeiro lugar.*

No desenvolvimento deste trabalho, importa-nos conhecer e perceber o que foi feito na AP de outros países. O conhecimento de realidades diferentes, poder-nos-á ajudar a compreender melhor os problemas que afectam os serviços públicos portugueses. É com neste pressuposto que vamos procurar descobrir o que fizeram Finlândia e Suécia, dois países que ultrapassaram com sucesso um problema grave de contas públicas. Segundo a perspectiva de Carapeto (2005: 22):

*Nas últimas duas décadas do século XX, um movimento de reformas das Administrações Públicas percorreu os países anglo-saxónicos e escandinavos e desencadeou inúmeras réplicas em muitos outros países do chamado mundo desenvolvido.*

A maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) para aumentar a sua competitividade, apostou em estratégias de modernização e reforma das suas administrações públicas acompanhadas por melhoria da gestão dos seus recursos humanos. Foi com esse propósito, que em Portugal a Lei nº 10/2004, criou o SIADAP, visando sua aplicação distinguir os melhores funcionários e ajudar a corrigir aqueles cujos desempenhos se revelem mais fracos. A melhoria dos instrumentos de

gestão, nomeadamente, das pessoas, dos processos, dos orçamentos e das informações apresenta-se inadiável para a administração portuguesa, porque segundo estudos da OCDE é das menos avançadas em relação a estes desafios, contrastando como que se passa nos restantes países da União Europeia.

A realidade europeia recente contém ilustrações de países bem sucedidos onde a modernização das respectivas administrações públicas, permitiu eliminar entidades inúteis, afectar verbas em função de objectivos, gerir projectos e actividades com rigor, identificar e qualificar os meios humanos necessários e reduzir desperdícios. Com as mudanças empreendidas estes países aumentaram a sua produtividade e tornaram-se mais competitivos.

#### 1.4.1. O Caso da Finlândia

O tamanho e a ineficiência da máquina de Administração do Estado; o défice das contas públicas e o nível de desempenho dos funcionários continuam a ser um problema para vários países, entre os quais, Portugal está incluído. Dos países que conseguiram, uma verdadeira “revolução” no funcionamento da sua AP, há a destacar a Finlândia.

*A Finlândia é um dos Estados-Membros da União Europeia mais periféricos possuindo um território com mais de 330.000 Km<sup>2</sup> dos quais 10% são lagos ou rios e contando com uma população de 5,2 milhões de habitantes. (Tavares, 2005: 15):*

O processo de modernização da AP finlandesa foi organizado no sentido de reduzir o número de funcionários directamente dependente do Governo e orientado para melhorar o serviço prestado aos cidadãos e às empresas com simplicidade e eficácia, potenciando a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação. Ao mesmo tempo procurou-se reforçar a avaliação da qualidade a partir de 3 a 5 objectivos prioritários de políticas públicas a atingir através de programas inter-ministeriais. O decorrer do processo de modernização contou em simultâneo com um significativo aumento na formação e qualificação dos funcionários públicos.

Conforme descrevem Tavares e Pereira (2005), a Finlândia fez parte do Reino da Suécia até 1809, o que explica muitas das semelhanças entre os dois países, designadamente no que respeita à AP. Integrada no Império russo, como Grão-Ducado, a Finlândia, desenvolveu traços culturais comuns com a corte e a burguesia de São Petersburgo, até conquistar a independência, em 1917. Desde esta data e até ao final dos

anos oitenta, a estratégia de desenvolvimento finlandesa ancorou-se no papel de fornecedor de bens de consumo necessários ao mercado soviético, entretanto, as grandes transformações políticas ocorridas na Rússia em 1988 e 1989 esvaziaram esta estratégia de conteúdo, pelo que a Finlândia sofreu uma grave crise económica no início da década de noventa, onde as taxas de desemprego chegaram a ultrapassar os 25% da população activa. Esta crise económica levou os finlandeses a um profundo exame de consciência nacional para relançar o país. Atendendo à sua natureza periférica, com escassos recursos naturais exploráveis e condições climatéricas bastante adversas, a Finlândia relançou o seu desenvolvimento segundo o paradigma da Economia do Conhecimento, especializando-se num pequeno número de sectores onde actualmente possui empresas que são líderes mundiais, nomeadamente nas áreas de telecomunicações, software, equipamento de automação, transformação de navios, equipamentos para a indústria do papel e indústria bioquímica, entre outras. A par da aposta na Economia do Conhecimento, os finlandeses constataram que para desenvolver o país precisavam de melhorar e modernizar também a AP. Segundo dados retirados da obra de Tavares e Pereira (2005), em 2004 a Administração Central finlandesa contava com 124.200 funcionários, número bem inferior ao da Administração Local, que nesse mesmo ano, contabilizava 430.000. O Estado Finlandês continua a assumir-se como o grande empregador, contudo tem vindo a procurar desenvolver uma política activa de redução de efectivos, de qualificação e de renovação com metas para 2011. Os valores básicos que se promovem nos serviços públicos finlandeses passam pela: eficácia, respeito pelo utente, transparência, confiança, igualdade, imparcialidade, independência e responsabilidade. O modelo de gestão alicerça-se nos princípios da competição e da avaliação. Competição entre empregadores disputando os melhores quadros e competição entre funcionários pela obtenção do melhor desempenho possível. Avaliação integrada e avaliação de desempenho de cada funcionário completam este quadro. A legislação que regula o emprego público é o *State Civil Servant Act*, e prevê o despedimento por mau desempenho ou desencadeado por processos de reestruturação.

Para estes autores, a formação profissional cumpre um papel central na AP finlandesa, bastando referir que, em média por funcionário se estima: 3,2% - o tempo de baixa por doença e 2,1% - o tempo gasto em formação. De notar que comparativamente com Portugal se estima a primeira percentagem superior a 7% e a segunda inferior a 0,1%. Sendo a formação essencial a qualquer organização, esta, assume-se como

condição *sine qua non* para o sucesso das mudanças quando estão em marcha processos de modernização com recurso a novas tecnologias.

Para além da aposta na competição e na avaliação, o processo de modernização da AP na Finlândia ficou marcado pela prioridade na gestão por objectivos e na procura de qualidade nos serviços prestados. A gestão por objectivos é uma estratégia indispensável para a promoção de uma AP eficaz e eficiente, direccionada para a satisfação das necessidades sentidas pelos cidadãos. Por sua vez, a melhoria e a rapidez dos serviços são uma consequência da Administração Electrónica, esta, apenas possível com cidadãos capazes de utilizarem as novas tecnologias.

País	Gastos em TIC <sup>7</sup> em 2000 em milhões de Euros	PIB de 2000 em biliões de euros	% PIB gastos pelo Estado em TIC
Alemanha	5.400	2.196	0,25
Áustria	760	222	0,34
Bélgica	776	266	0,29
Dinamarca	887	189	0,47
Espanha	1.759	651	0,27
Finlândia	584	143	0,41
França	5.067	1.514	0,33
Grécia	261	131	0,20
Holanda	1.458	430	0,34
Irlanda	226	110	0,21
Itália	2.596	1.259	0,21
Luxemburgo	58	22	0,27
Portugal	219	122	0,18
Reino Unido	5.792	1.660	0,35
Suécia	1.422	267	0,53
Total	27.265	9.181	0,30

**Quadro 1:** Percentagem do PIB gasto pela AP em TIC na UE em 2000.

Fonte: Tavares e Pereira (2005: 35)

Como se pode observar no quadro, a Finlândia (0,41%), em conjunto com a Suécia (0,53%) e a Dinamarca (0,47%) foram em 2000 os países que mais investiram em Tecnologias de Informação e Comunicação. A Finlândia envolveu na formação em TIC, não só os funcionários públicos, mas a generalidade da população, desta forma foi possível, reduzir os custos com pessoal e ao mesmo tempo aumentar a sua eficácia. Através do fornecimento de serviços *on-line* foi conseguida a poupança de tempo,

<sup>7</sup> Tecnologias de Informação e Comunicação

trabalho e custos aos utentes e incrementada a competitividade das organizações privadas, isto, ao mesmo tempo, que a AP se tornou mais eficaz e competitiva. Sendo a AP financiada pelos impostos dos contribuintes, estes, são os primeiros interessados em apoiar as iniciativas que contribuam para que esta funcione bem e a custos menores.

Relativamente à AP da Finlândia, há a destacar a ênfase colocada na Avaliação de Desempenho dos serviços e funcionários e na gestão por objectivos<sup>8</sup>. Estas duas variáveis, Avaliação de Desempenho e gestão por objectivos estão relacionadas, já que só é possível avaliar a eficácia de um serviço ou funcionário, a partir da avaliação de objectivos pré-estabelecidos. Por objectivo deve entender-se segundo Carapeto e Fonseca (2005: 193) “ (...) *O resultado desejado na actividade da organização*” o que obriga a um especial cuidado na formulação dos objectivos a perseguir.

A Avaliação de Desempenho instituída na AP da Finlândia utiliza como suportes de avaliação: balanços sociais e económicos; inquéritos aos beneficiários; cartas de qualidade do serviço; Sistemas ISO e verificação de relatórios de qualidade. A Finlândia é dos países com maior taxa de investimento nos Sistemas de Inovação do Sector Público, o que explica em grande medida a boa *performance* dos seus serviços públicos.

*Desde 1994 é organizada anualmente uma competição entre entidades públicas para atribuir o Prémio da Qualidade e o Ministério das Finanças desenvolveu, a partir de 2002, um índice de satisfação para serviços públicos.*

*A potenciação das Tecnologias de Informação e Comunicação e da Administração Electrónica está a permitir a introdução de importantes simplificações e a melhoria da qualidade.* (Tavares e Pereira, 2005: 27)

A preocupação com a qualidade dos serviços e com a satisfação dos cidadãos são permanentes nos organismos públicos finlandeses e podem observar-se na forma como cada funcionário atende os utentes do seu serviço. Tavares e Pereira (2005) referem que esta atitude se materializa num atendimento personalizado e de resposta rápida, onde funcionários e utentes demonstram um respeito mútuo assinalável.

---

<sup>8</sup> *A gestão por objectivos pode ser definida como um sistema de gestão global que integra várias áreas-chave da gestão, de uma forma sistemática, que procura obter o máximo de eficácia e de eficiência, quer pessoal, quer organizacional.* (Almeida, 1996: 42)

#### 1.4.2. O Caso da Suécia

A par da Finlândia, a Suécia é um dos países onde o processo de modernização da AP foi realizado com sucesso. Tavares (2004: 3), refere que:

*O modelo adoptado por cada país para o seu sistema de Administração Pública revela, talvez mais do que qualquer outro, os seus valores, a sua cultura, as suas aspirações e os seus receios.*

A diversidade existente nos sistemas da AP de cada país e nos resultados alcançados por cada um, justificam a importância do estudo comparado das várias administrações. O caso da Suécia interessa a Portugal porque este é um dos estados membros da União Europeia com uma população semelhante à portuguesa (cerca de 9 milhões de habitantes), embora distribuídos por uma área muito maior. À semelhança de Portugal a Suécia ocupa uma localização geográfica periférica em relação aos principais países e mercados europeus. As diferenças significativas entre os dois países situam-se no PIB por habitante (muito superior o da Suécia) e nos indicadores da sociedade do conhecimento, onde a Suécia ocupa um valor muito superior à média comunitária.

Por outro lado, o conhecido “modelo sueco” de organização da sociedade continua invulgar face à maioria dos países comunitários, já que o peso do seu Sector Público continua maioritário (cerca de 53% do PIB) embora menor do que já foi (73% em 1993). Tavares (2004: 7) refere ainda na obra supracitada:

*Atendendo a que a organização da Administração Pública na Suécia se baseia em tradições e paradigmas particularmente diferentes, ou mesmo opostos, dos de Portugal, a análise do seu modelo é útil pelo seu poder contrastante ou por poder conter sugestões de mudança e inovação necessárias ao início do novo ciclo de desenvolvimento do nosso país.*

O estudo da AP sueca não deve ser entendido como um paradigma a importar para a realidade portuguesa, dado que os pressupostos em que assentam são bastante diferentes. Contudo, o modelo pode servir de reflexão para nos ajudar a compreender porque uma parte considerável da AP portuguesa não funciona bem.

Contrariamente à principal tendência de reforma da AP em países como a Nova Zelândia, a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos da América e que consistiu na privatização de grande parte dos serviços do Sector Público, nos países escandinavos

optou-se antes pela criação de agências que respondem perante o Estado ou perante as autarquias.

*Por Agência pode definir-se um organismo que tem natureza pública, cujo director é nomeado pelo governo, que recebe um orçamento do Estado (em geral, dotado também de receitas próprias), deve realizar determinada missão e é governado autonomamente, sendo no final de cada período avaliado pelo seu desempenho. (Tavares, 2004: 9)*

Na Suécia e na Finlândia, a par da preocupação de responder adequadamente e em tempo oportuno aos serviços procurados pelos cidadãos, a modernização dos serviços públicos passa pelo recurso a métodos tradicionais de reestruturação, com vista à descentralização e participação pró-activa dos cidadãos nos processos de decisão. Na década de noventa degradaram-se muito as contas públicas suecas, chegando o défice em 1993, a atingir 12% do PIB. Perante a situação o governo introduziu mudanças e conseguiu notáveis melhorias, apresentando actualmente as contas públicas suecas um *superavit* (Tavares, 2004).

Para podermos compreender como conseguiu a Suécia num espaço de tempo tão curto, passar de uma situação gravosa para uma situação favorável, sem pôr em causa o seu modelo de estado social, é importante que tenhamos presentes os paradigmas em que assentam o seu funcionamento.

O primeiro paradigma resume-se à separação entre o poder legislativo e o poder de interpretar e aplicar o quadro legal confiado à AP. A aplicação deste modelo é crucial para a administração porque liberta os governantes suecos, do trabalho a que os governantes portugueses estão sujeitos com as dúvidas, exposições, recursos hierárquicos e reclamações dos cidadãos. Na Suécia existe uma Agência para cada área das políticas públicas a quem incumbe a responsabilidade de esclarecer e responder aos requerimentos e reclamações dos cidadãos.

O segundo paradigma consubstancia-se na independência e na Avaliação de Desempenho, materializando-se no grau de liberdade com que cada Agência é gerida. A gestão de cada agência é flexível e baseia-se em actividades, projectos e programas. Todos os organismos da AP adoptam a Contabilidade Analítica que serve para comparar os recursos consumidos e os resultados alcançados por cada actividade/projecto.

Um terceiro paradigma alicerça-se na descentralização e na delegação de competências. Apesar do Sector Público sueco corresponder a 52% do PIB e do total de efectivos da AP totalizar cerca de 1,2 milhões de funcionários, destes, apenas 250.000 fazem parte da administração central.

Finalmente, um último paradigma identificável assenta na convergência entre o mercado de trabalho privado e público que se iniciou na década de sessenta do século XX, por pressão das organizações sindicais que exigiram diferenciação salarial em função do desempenho. Actualmente, a avaliação de cada funcionário é feita pelo seu superior e assenta nos objectivos atingidos; nas competências; no trabalho de equipa; na inovação e qualidade e na atitude (lealdade), etc. Ao contrário do que se passa em Portugal, não existe nenhum modelo estruturado para apoiar este processo, o qual inclui entrevista e avaliação final.

Para além dos paradigmas referidos, que dão um forte contributo para a eficácia da AP sueca, há que destacar, o nível de qualificação dos funcionários públicos (superior ao do sector privado) e ainda o papel determinante desempenhado pela formação contínua que envolve cada funcionário durante uma a duas semanas por ano.

### ***1.5. QUE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA PORTUGAL?***

Em 2004, o XV Governo considerou a reforma da AP uma prioridade política pelos seus impactos na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado. Este processo de reforma iniciou-se com a definição das grandes linhas orientadoras, tendo como objectivos essenciais prestigiar os serviços públicos e os seus agentes, racionalizar e modernizar estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência. A RCM nº 95/2003, de 30 de Julho, ao definir as linhas orientadoras da reforma da AP, refere no ponto 1 (Objectivos gerais) que são objectivos gerais por si aprovados “*Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários.*” No ponto 6, este objectivo geral é desenvolvido, explicitando-se que:

*No âmbito da promoção do mérito e da qualificação deverão instituir-se mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer do serviço quer individuais, associando estes últimos ao desenvolvimento de carreiras dos funcionários.*

A modernização da AP é comumente aceite como uma componente essencial para o desenvolvimento do país tradicionalmente assente numa estrutura pesada, burocrática e centralista que tem demonstrado dificuldades para responder enquanto organização aos desafios da modernidade.

*É conhecido o peso excessivo da Administração Pública nas finanças públicas, que tem funcionários mal aproveitados, que lhe falta eficiência, agilidade e responsabilização.* (Bilhim, 2005: 34)

A melhor governação das instituições públicas deve ser uma prioridade para os decisores políticos e para os gestores públicos, devendo procurar-se conjugar novas práticas de gestão que persigam a eficácia, a eficiência e a economia com a promoção e a garantia dos princípios e valores do serviço público, fortalecimento e desenvolvimento contínuo da sociedade democrática.

*Os primeiros anos do século XXI deixaram clara a contradição existente entre o ritmo acelerado das transformações à escala do globo e a lenta evolução das organizações públicas. O papel do Estado evoluiu, as exigências dos cidadãos não cessam de mudar, mas a administração pública portuguesa teima em manter o seu recorte centenário, inadequado para gerir a constelação de interesses conflituantes emergentes na sociedade.* (Carapeto e Fonseca, 2005: 13)

A AP portuguesa é descrita por vários autores, nomeadamente, Moreno (2000), Neves (2002), Carapeto e Fonseca (2005), como encontrando-se ainda enraizada na burocracia e no respeito pelas normas, pelo que, a obediência a estas, significa muitas vezes o impedimento da eficácia<sup>9</sup> e da eficiência<sup>10</sup>. A não responsabilização por maus resultados obtidos, desde que se cumpram as normas, constitui um dos entraves ao seu melhor desempenho. Para que esta realidade se altere, os estudos efectuados sobre a AP portuguesa, apontam no sentido de que esta deve evoluir para uma gestão orientada por objectivos e para a obtenção de resultados, dotada de instrumentos de gestão necessários para actuar e responsabilizar, motivando os seus trabalhadores para desempenhos de qualidade e onde seja reconhecido o mérito e a excelência.

---

<sup>9</sup> *Diz-se que uma gestão é eficaz quando os objectivos, as finalidades das políticas, das acções, dos programas, dos projectos, das organizações foram alcançados; a análise da eficácia mede o índice de sucesso da gestão, ou seja da realização dos objectivos.* (Moreno 2000: 77)

<sup>10</sup> *Uma gestão é eficiente quando os meios escolhidos foram aplicados de forma a obter o rendimento máximo; a análise da eficiência examina a relação existente entre os resultados e meios e aprecia o rendimento e a produtividade das políticas, das acções, dos programas, dos projectos, das organizações.* (Moreno, 2000: 78)

*No quadro da organização da Administração Pública, a perspectiva estratégica do Governo assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a «gestão por objectivos» como a grande matriz de mudança ligando-se assim a Administração a objectivos e resultados. (RCM n.º 53/2004)*

Preconiza-se assim a passagem de um modelo estatutário para um modelo gestor<sup>11</sup>. Este modelo identifica-se com o *New Public Management* e caracteriza-se pela gestão profissional, no sentido da profissionalização da gestão das organizações públicas; explicitação das medidas de desempenho; ênfase nos resultados; adopção de estilos de gestão empresarial e insistência em fazer mais com menos dinheiro. É este o sentido de algumas medidas implementadas pelos últimos governos e de que o SIADAP e o contrato individual de trabalho na AP constituem exemplo.

No modelo tendencialmente gestor que se pretende instituir os funcionários desempenham um papel essencial na modernização dos serviços públicos, sem eles e sem a sua cooperação empenhada não haverá melhorias nos serviços, por isso, a reforma da AP tem de passar pelos funcionários e pela sua capacidade de lidar e resolver com uma crescente diversidade de problemas. As competências, os conhecimentos e as atitudes dos funcionários públicos condicionam a actuação do Estado. Para Fonseca (2005: 28) as pessoas devem estar no cerne da modernização:

*Todos temos presente o retrato-robô do funcionário – pouco qualificado, pouco motivado, mal remunerado e, em geral pouco produtivo. O que nem sempre temos presente é que as disfunções dos serviços públicos resultam em grande parte, das práticas tradicionais de gestão de pessoal, que se projectam nas características dos seus agentes.*

Segundo Fonseca (2005), a reforma na AP passa pela mudança nas práticas de gestão, e deve centrar-se no desenvolvimento e envolvimento das pessoas para a melhoria dos serviços. Para a autora, mais do que reformar por decreto, está em causa a construção de um processo participado de mudança de cultura de mentalidades. A implementação de um modelo credível de avaliação é consensual para os vários autores que se têm debruçado sobre a problemática de reforma na AP, aduzindo que este modelo é crucial para a introdução de uma nova cultura de serviço e de responsabilização dentro do megalómano sistema que é o Estado. Diz-nos ainda Fonseca (2005: 29):

---

<sup>11</sup> *As correntes gestórias procuram transformar as organizações públicas em organizações semelhantes às organizações privadas, orientadas para resultados e com metas de desempenho. Em consonância, definem o cidadão como cliente, pois dão-lhe a oportunidade de escolher (entre serviços públicos e entre estes e os privados) e procuram melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos. (Carapeto e Fonseca, 2005: 27)*

*É através das pessoas – mesmo quando estão presentes novas tecnologias - que se cria conhecimento (...) São estas que, devidamente esclarecidas, motivadas e participativas, dominam os processos de mudança e garantem o seu sucesso.*

Os diversos estudos da OCDE sobre as Administrações Públicas, indicam que os cidadãos querem, em geral, procedimentos mais simples, respeito pela lei e pelo princípio da imparcialidade, partilha de informações e padrões elevados de serviço. Esses estudos demonstraram, ainda, que a AP deve fomentar o desenvolvimento pessoal e profissional dos seus recursos humanos facilitando-lhes o acesso à informação, ao conhecimento e aos saberes:

*Poderão constituir traços de uma nova cultura organizacional na Administração Pública: a valorização da mudança/evolução, por contraponto ao respeito pela continuidade. (...) A Administração Pública desejável deve estar preocupada com a rentabilidade dos recursos estimulando a sua partilha e correcta afectação e uso. (Neves, 2002: 60)*

As preocupações expressas por Neves (2002) vão de encontro à busca da eficiência e da eficácia nos tempos actuais, em que os recursos são escassos e a competitividade é muito acentuada, entre as diversas organizações e mesmo dentro de departamentos da mesma organização.

Cadilhe (2005), afirma que as entidade públicas precisam de dispor de maior liberdade para fixar níveis de remuneração, com a possibilidade de utilizar os ganhos de eficiência para premiar o bom desempenho, mas para isso, necessitam de um instrumento de avaliação que lhes permita aferir o esforço individual para a produtividade colectiva. A instituição de uma avaliação credível é fundamental para a introdução de uma nova cultura na AP, que contribua para uma correcta distribuição dos recursos materiais e financeiros, e que promova uma maior motivação profissional dos funcionários que se irá reflectir na qualidade e funcionamento dos serviços. Para Neves (2002: 188), “*O processo de avaliação deve ser credível, no sentido de que não é um estudo, um exercício intelectual, mas um instrumento de acção, com reflexos no futuro.*”

É importante que os serviços públicos introduzam nas suas avaliações a análise da relação do custo/benefício das actividades desenvolvidas. Esta análise servirá, para por um lado procurar alternativas de acção e por outro, para procurar implementar medidas de eficiência na utilização dos recursos. Segundo Fonseca (2005: 32)

*Em Portugal, os programas dos diversos governos têm partilhado o objectivo de dignificar a Administração Pública e o seu pessoal. O actual governo não é excepção: uma das linhas de actuação do XVII Governo em matéria de modernização da Administração Pública é melhorar a qualidade do serviço pela valorização dos recursos humanos, e das condições de trabalho (...) criação de prémios ao mérito e à excelência no desempenho de funções, e a promoção da qualificação dos recursos humanos mediante formação. São medidas que se enquadram nas melhores práticas internacionais em matéria de modernização do emprego público.*

Pelo que atrás foi apresentado, infere-se que a AP que os cidadãos precisam e em certo sentido exigem, é uma administração que não se limita apenas a agir, mas que também se preocupa em reflectir sobre a acção realizada com o intuito de aperfeiçoar a sua actuação futura.

Cadilhe (2005: 38) a propósito do que é preciso mudar na AP afirma que:

*Se trata de uma reforma conceitual, mais do que administrativa, porque se trata de mudar conceitos e regimes públicos. Mudar graus de intervenção do Estado, revisitando princípios de supletividade, subsidiariedade, contenção, utilizador-pagador.*

Com a globalização, as populações criaram novas necessidades, exigem novos produtos e serviços, tornaram-se intolerantes à burocracia, exigem qualidade de vida. A AP como o representante institucional do Estado, mais do que qualquer outra organização privada tem de responder às maiores exigências da população e atingir níveis mais elevados de desempenho. A Lei nº 10/2004, no nº 2 do artigo 1º define o SIADAP como “(...) Um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública”. Será a implementação do SIADAP capaz de responder a estes desafios?

O ambiente actual exige uma AP de serviço público, inspirada em objectivos e orientada para resultados, atenta à diversidade de públicos que serve e adaptada à sociedade e ao ambiente geral flexível. Antecipadora, democrática, participativa, com valores e ética pública, competitiva, flexível e colaborativa com outras instituições e organizações privadas. Conforme refere Castilla (2005) exige-se uma AP inteligente, que inove e que aprenda com os erros cometidos.

A população está cada vez mais interessada na utilização dos dinheiros públicos e exige destes uma gestão eficiente e eficaz. Cabe à AP responder a estes desafios e contribuir para o aumento da produtividade e competitividade do país, o que só será possível se melhorar o seu desempenho.

## 2. REGIME DA CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO

### 2.1. CARACTERÍSTICAS

A classificação de serviço na função pública instituída pelo DR nº 44-B/83, de 1 de Junho, veio concretizar o que havia sido estipulado pelo DR nº 57/80, de 10 de Outubro, o qual, criou as orientações gerais da classificação de serviço na função pública. A inexistência à época, a nível da AP de órgãos vocacionados para a avaliação dos funcionários públicos levou a que o legislador optasse por um sistema de notação que se quis simplificado. No seu preâmbulo, o DR nº 57/80, refere como objectivos da regulamentação por si aprovada o seguinte:

*(...) Facultar o conhecimento dos aspectos quantitativos e qualitativos do potencial humano existente, sobretudo no que diz respeito ao seu valor e aptidões, sobre que se deverão apoiar os planos e acções de recrutamento, selecção, formação, promoção e mobilidade;*

*(...) Permitir a cada funcionário conhecer o juízo que os seus superiores hierárquicos formulam a seu respeito, estimulando desse modo a realização individual e a melhoria da sua actuação;*

*A contribuição dos resultados da classificação de serviço (...) para o diagnóstico das situações de trabalho, com vista ao estabelecimento de medidas tendentes à sua correcção e transformação;*

*A atribuição do mérito individual do papel que lhe é devido, quer nas nomeações, quer nas promoções.*

O artigo 2º do DR nº 57/80, esclarece a forma como se obtém a notação da classificação de serviço e enumera os fins visados pela mesma:

*a) A avaliação profissional do funcionário ou agente, tendo em atenção os conhecimentos e qualidades de que fez prova no exercício das suas funções;*

*b) A valorização individual e a melhoria da eficácia profissional, permitindo a cada funcionário ou agente conhecer o juízo que os seus superiores hierárquicos formulam quanto ao desempenho das suas funções;*

*c) A aplicação dos resultados da classificação nas acções de recrutamento, selecção, formação, promoção e mobilidade de pessoal;*

*d) Contribuir para o diagnóstico das situações de trabalho com vista ao estabelecimento de medidas tendentes à sua correcção e transformação.*

O artigo 3º do DR nº 57/80 distingue classificação de serviço ordinária de extraordinária e descreve as condições subjacentes à aplicação de cada uma das

modalidades. O artigo 4º do referido DR explicita a utilidade da classificação de serviço e enumera as situações em que é obrigatória e indispensável. Neste artigo lê-se que:

*1. A classificação de serviço é obrigatoriamente considerada nos seguintes casos:*

- a) Promoção e progressão na carreira;*
- b) Conversão da nomeação provisória em definitiva;*
- c) Celebração de novos contratos para diferente categoria ou cargo;*

Os artigos 5º, 6º, 7º e 8º do DR nº 57/80, descrevem o processo de avaliação, a competência para avaliar e o preenchimento das respectivas fichas. O artigo 9º cuida da entrevista com o notado para conhecimento do conteúdo da ficha de notação, definindo o artigo 10º as condições de reclamação da notação atribuída. O artigo 11º define a constituição, composição e funções da comissão paritária e o artigo 12º a substituição dos vogais da comissão paritária, também denominada comissão de avaliação. O artigo 13º versa sobre os pareceres desta comissão. Os artigos 14º e 15º tratam da homologação da classificação e o artigo 17º do recurso hierárquico. Por sua vez, o artigo 18º destaca o carácter confidencial das fichas de notação e lembra os órgãos intervenientes no processo da obrigação de sigilo profissional sobre esta matéria. Por fim, o artigo 23º e último do DR nº 57/80 destaca o seu carácter provisório e a necessidade da sua revisão após o período experimental de aplicação.

*1- O presente regulamento tem carácter experimental e será revisto após três anos consecutivos de aplicação.*

O DR nº 44-B/83, surge para revogar o DR nº57/80 e constitui uma correcção dos aspectos menos conseguidos deste. Assim no preâmbulo, recorda-nos que a vigência do regime anterior confirmou os aspectos positivos da aplicação do princípio da avaliação do mérito na função pública ao mesmo tempo que revelou uma experiência rica de ensinamentos. Sublinha ainda, que as inovações que se introduzem visam uma melhor satisfação dos objectivos pretendidos, regulando aspectos processuais omissos ou permitindo um maior grau de flexibilidade na adaptação às realidades específicas de cada serviço. Chama também a atenção para a adopção de novos modelos de fichas de notação.

O regime da classificação de serviço na função pública instituído pelo DR nº44-B/83, estabelece no seu artigo 1º (Âmbito de aplicação), a quem se aplica e no artigo 2º (Aplicação a agentes), acrescenta que também se aplica ao pessoal além dos quadros,

contratado por prazo superior a seis meses. Por sua vez o artigo 3º (Finalidades da classificação) refere que esta visa:

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

O artigo 4º do DR nº 44-B/83 (Casos em que é requisito de provimento) elucida a utilidade da classificação de serviço como condição de provimento para: promoção e progressão nas carreiras; conversão da nomeação provisória em definitiva; celebração de novos contratos para diferente categoria ou cargo a que corresponda, no quadro de pessoal do serviço, categoria superior da respectiva carreira. Acrescentando que para os efeitos referidos é exigida no mínimo, a classificação de Bom, excepto nos casos em que é indispensável a classificação de Muito Bom. O artigo 5º (Expressão da classificação em menção) esclarece como se exprime a menção qualitativa e o artigo 6º (Fichas) especifica o grupo de funcionários a que se aplica cada modelo de ficha. O Artigo 7º (Princípios aplicáveis às fichas) explica o seu preenchimento e o artigo 8º (Publicitação) expõe que o notado pode não autorizar a publicitação da sua classificação. Este artigo informa ainda que os serviços afixarão as listas contendo as menções apuradas, cuja publicitação não tenha sido recusada. Por sua vez o artigo 9º (Apuramento da menção) define as menções qualitativas a atribuir aos funcionários pela classificação quantitativa obtida, de acordo com o intervalo de valores em que se situam. Assim, para classificações de 2 e 3 valores a menção a atribuir é Não satisfatório; 4 e 5 valores Regular; 6, 7 e 8 valores Bom; 9 e 10 valores Muito Bom. O artigo 10º (Competência para avaliar e notar) define quem pode ser notador e esclarece ainda que:

- 1- A avaliação e a notação são da competência conjunta dos superiores hierárquicos imediato e de segundo nível, designados por notadores, que no decurso do período a que se reporta a classificação, reúnam o mínimo de 6 meses de contacto funcional com o notado.*

*2- Considera-se superior hierárquico de segundo nível o dirigente que, na escala hierárquica, se situe na posição imediatamente superior ou dirigente ou chefe imediato do notado.*

O artigo 11º do DR nº 44-B/83 (Competência para avaliar e notar em casos especiais) regulamenta a avaliação com um só notador, já que em regra a notação é feita por dois. O artigo 12º (Competência para homologar) atribui o poder para homologar e clarifica a resolução das situações em que o dirigente máximo não concordando com a classificação atribuída pelos notadores, ou com a proposta de classificação da comissão paritária, se permite atribuir através de despacho fundamentado a classificação que considera justa. Os artigos 13º (Modalidades), 14º (Classificação ordinária) e 15º (Classificação extraordinária) definem as modalidades da classificação em serviço e as condições da sua aplicação. Por sua vez, o artigo 16.º (Utilização da ficha n.º 5) ilustra a utilização desta ficha destinada a agentes ou funcionários com menos de 1 ano de serviço e o artigo 17º (Tempo de serviço classificado) fixa os limites temporais de cada notação. Nos artigos 18º (Relevância para efeitos de carreira) e 19º (Casos especiais de relevância) são destacados os efeitos da classificação de serviço para promoção e progressão de carreira. O artigo 24º (Constituição) define a composição e competências da comissão paritária, assim denominada, por incluir tantos representantes dos notados como da administração, dois de cada. O artigo 28º (Confidencialidade) relembra o carácter confidencial do processo de avaliação. Os artigos 30º (Preenchimento das fichas), 31º (Conhecimento ao interessado), 32.º (Reclamação para os notadores), 33º (Requerimento de audição da comissão paritária), 34º (Funcionamento da comissão paritária) até ao artigo 44º (Dirigente máximo) descrevem os procedimentos e os prazos a serem cumpridos pelos intervenientes no processo da classificação de serviço.

## **2.2. OBJECTIVOS**

A formulação pormenorizada do DR nº44-B/83, com todos os procedimentos previstos e a sua correcta implementação nos primeiros anos contribuiram, segundo o legislador, para que nesse período tenha cumprido os objectivos para que fora criado, a avaliação do mérito demonstrado pelo funcionário público.

No entanto, apesar de bem redigido este dispositivo legal continha incongruências na sua articulação que concorreram para a sua perda de eficácia com o decorrer do tempo. O diploma referia no seu artigo 3º (Finalidades da classificação) que visava: a avaliação profissional do funcionário; a valorização individual e a melhoria da

eficácia profissional; contribuir para o diagnóstico das situações de trabalho com vista à sua correcção e transformação e detectar necessidades de formação nos funcionários. Todas estas finalidades eram, e ainda hoje são consensuais, mas, o que notabilizou este instrumento jurídico foi a importância dada à notação<sup>12</sup>. Esta era indispensável para a promoção e progressão na carreira, para a conversão da nomeação provisória em definitiva e para a celebração de novos contratos para categorias superiores àquelas que o funcionário ocupava. Dada a importância formal da classificação, os funcionários sentiram necessidade de agradar aos seus notadores para obter boa classificação pelo que vão concentrar-se em desenvolver estratégias para que estes formulem um juízo favorável a seu respeito. O modelo começou a falhar, quando a maioria dos funcionários passou a obter classificações elevadas sem correspondência com a sua prática e com a qualidade dos serviços prestados. Ficaram assim subvertidas as finalidades da classificação e esta, deixou de servir para a avaliação profissional objectiva do funcionário. A partir daqui este dispositivo legal torna-se inútil para diagnosticar situações de trabalho e implementar medidas tendentes à sua correcção ou detectar eventuais necessidades de formação nos notados.

### **2.3. IMPLEMENTAÇÃO**

A implementação do DR n° 44-B/83 assentou na avaliação analítica ou método da escala gráfica. Para Rocha (2005) este método consiste na apreciação de vários factores em que artificialmente se decompõe o comportamento do funcionário no trabalho. O papel do avaliador limita-se ao preenchimento de grelhas de dupla entrada, onde, nas linhas se dispõem os factores de avaliação e nas colunas, os graus de avaliação. Os factores de avaliação constituem os critérios relevantes, ou os parâmetros básicos para avaliar o desempenho e são estabelecidos conforme o conteúdo funcional.

Este método de avaliação, apresenta um aparente rigor, já que a classificação final obtida é mais uma apreciação média dos factores avaliados, do que uma avaliação objectiva da qualidade e quantidade de trabalho desenvolvido pelo funcionário. Como vantagens deste método, podemos dizer que constitui um instrumento de avaliação simples e de fácil entendimento, permite uma visão integrada e resumida dos factores de avaliação (características do desempenho) e exige pouco trabalho de registo. Como desvantagens permite pouca flexibilidade ao avaliador, provoca distorções e

---

<sup>12</sup> Ao longo da dissertação utilizamos os conceitos de notação, classificação e avaliação como sinónimos da valorização quantitativa ou qualitativa do desempenho obtido pelo funcionário público.

interferências pessoais por parte do avaliador (efeito de *halo*)<sup>13</sup>, acarreta a rotinização<sup>14</sup> dos resultados da avaliação, entre outras. Apesar das fichas de notação estarem redigidas de modo a impedirem uma avaliação subjectiva dos notadores, o seu maior *handicap* reside no papel passivo do notado no processo de classificação, mas que este conseguiu subverter, já que, ao conhecer o conteúdo das fichas de notação (iguais durante vários anos) e os itens pelos quais era classificado (Qualidade de Trabalho; Quantidade de Trabalho; Responsabilidade; Capacidade para Coordenar e Relações Humanas no Trabalho) pode gerir com eficácia a notação a obter, fazendo sobressair os aspectos que mais lhe interessavam.

A acrescentar ainda, que os notadores também avaliados pelo mesmo método sentiam constrangimentos em propor avaliações mais consentâneas com a realidade com receio de prejudicarem o avaliado seu colega e co-responsável pela eficácia do seu serviço. Isto é, se propusessem notação baixa, estariam a autoavaliarem-se e aos seus serviços de forma penalizadora e a despoletar problemas de relacionamento desnecessários. Pensando desta forma, os notadores propõem quase sempre notações máximas para os seus avaliados, o que é possível, dado que não existem limites ou quotas para as classificações a atribuir, nem estas precisam de ser fundamentadas de forma rigorosa.

O processo da classificação de serviço instituído pelo DR n° 44-B/83, apresenta garantias de recurso e democraticidade na forma como são designados os elementos da comissão paritária pelos seus pares. No entanto, estas garantias, quando accionadas pelo funcionário lesado revelavam-se infrutíferas na alteração da notação, pois a comissão paritária é apenas um órgão consultivo do dirigente competente para homologar a decisão final, a qual, conforme estipula o 2º parágrafo do artigo 12º (Competência para homologar) poderá não coincidir com nenhuma das soluções propostas pela comissão paritária.

Quanto ao recurso hierárquico da classificação (após negação da alteração solicitada junto do dirigente máximo) para o membro do governo competente, a mesma não tem quaisquer efeitos já que o artigo 39º (Recursos) refere que a invocação de

---

<sup>13</sup> Consiste na tendência do avaliador para classificar bem ou mal uma multiplicidade de factores com base numa avaliação elevada ou baixa (respectivamente) de apenas um factor.

<sup>14</sup> Feita a avaliação uma vez, o processo nos anos seguintes assume as mesmas características e torna-se uma rotina que os avaliadores executam de forma mecânica e sem quaisquer consequências.

meras diferenças de classificação com base na comparação entre classificações atribuídas não constitui fundamento atendível de recurso.

#### **2.4. EFEITOS**

A análise da legislação permite-nos verificar que, ao longo dos vinte e um anos de vigência do DR nº44-B/83, este não conseguiu a desejada eficácia e eficiência dos serviços públicos, nem foram atingidas com a sua aplicação as finalidades da classificação preconizadas no seu artigo 3º, na medida em que os notadores, ano após ano, procuravam não baixar a notação elevada obtida pelo funcionário no ano anterior, motivos justificativos da sua revogação pela Lei nº 10/2004.

Para que a classificação de serviço da AP tenha objectividade e utilidade, é fundamental que exista uma relação entre o desempenho efectivamente ocorrido e a notação atribuída, esta relação é posta em causa através da aplicação do DR nº44-B/83. Em síntese, para que do processo de avaliação resultem melhorias para os serviços, correcções nos aspectos menos conseguidos nos desempenhos dos funcionários, é imprescindível conhecer com objectividade a forma como os serviços e os funcionários executam as suas tarefas, ora tal desiderato, não foi alcançado através do DR nº 44-B/83, pois na avaliação realizada por meio deste instrumento legal, em regra, “*mais de 90% dos funcionários obtinham classificação de serviço de Muito Bom*” (Ribeiro et al., 2006: 105). Com estas classificações, o sistema não permitia valorizar o mérito demonstrado pelos desempenhos superiores nem propor correcções ou melhorias nos desempenhos inferiores, pois estes não existiam. Por outro lado, estudos objectivos realizados pelo Governo e pela OCDE demonstraram que a qualidade dos serviços e a satisfação dos utilizadores e até mesmo dos funcionários, não estavam em consonância com estas classificações.

Pelo exposto constata-se que este sistema assentava numa avaliação desacreditada, que mesmo quando aplicada de forma correcta chegava a resultados enviesados face à realidade.

### **3. SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.1. CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS**

O SIADAP instituído pela Lei nº 10/2004, integra a avaliação do desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio (directores de serviço e chefes de divisão e equiparados) e dos serviços e organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos. No nº 2 do artigo 1º (Objecto) pode ler-se que:

*O SIADAP visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública.*

São princípios do SIADAP:

- a) A orientação para resultados, promoção da excelência e qualidade do serviço;
- b) A universalidade;
- c) A responsabilização e desenvolvimento;
- d) O reconhecimento e motivação;
- e) A transparência;
- f) A coerência e integração;

O princípio da orientação para resultados determina que os serviços prestados pela AP deverão desenvolver-se na procura de elevados índices de qualidade e satisfação dos utentes. O processo de avaliação dos funcionários pressupõe a definição de objectivos a partir do cumprimento dos quais o trabalhador será avaliado. Relativamente à promoção da excelência e de uma cultura de mérito, estas encontram-se regulamentadas no disposto nos artigos 15º da Lei nº 10/2004, e no artigo 9º do DR nº 19-A/2004.

O princípio da universalidade é concretizado pela aplicação do SIADAP a todos os organismos da AP a nível nacional, incluindo os organismos das regiões autónomas.

Através do princípio da responsabilização e desenvolvimento o SIADAP constitui-se como instrumento que responsabiliza funcionários e dirigentes e que contribui para o seu desenvolvimento pessoal e demonstração das suas competências profissionais. A auto-avaliação encontra sustentação neste princípio ao forçar o

avaliador e o avaliado a assumirem as suas posições e a justificá-las na fase da entrevista.

O princípio do reconhecimento e motivação prescreve a diferenciação dos avaliados em função das classificações obtidas. A instituição da cultura da exigência, encontra-se consagrada na fixação de percentagens máximas para as classificações de Muito Bom e Excelente, respectivamente de 20% e 5 %, conforme prescreve o artigo 9º do DR nº 19-A/2004 e visa a diferenciação de desempenhos.

O princípio da transparência preconiza que todo o processo avaliativo regulamentado pelo SIADAP assente em regras claras e critérios objectivos do conhecimento atempado de todos os intervenientes.

Com a inclusão do princípio da coerência e integração pretende-se que o SIADAP sirva para identificar necessidades de formação necessárias ao melhor desempenho dos funcionários e dos serviços por eles prestados e, que ao mesmo tempo contribua para a sua progressão profissional.

### **3.2. OBJECTIVOS**

A Lei nº 10/2004, ao instituir o SIADAP refere, no artigo 1º (Objecto), que:  
*visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria da Administração Pública.*

O SIADAP integra a avaliação do desempenho dos funcionários, agentes e demais trabalhadores, dos dirigentes de nível intermédio e dos serviços e organismos da administração directa do Estado e dos institutos públicos. Dos objectivos definidos no seu artigo 4º, destacamos:

- Avaliar a qualidade dos serviços e organismos da AP, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadão e à comunidade;
- Avaliar, responsabilizar e reconhecer o mérito dos dirigentes, funcionários, agentes e demais trabalhadores em função da produtividade e resultados obtidos, ao nível da concretização de objectivos, da aplicação de competências e da atitude pessoal demonstrada;
- Diferenciar níveis de desempenho, fomentando uma cultura de exigência, motivação e reconhecimento do mérito;

- Potenciar o trabalho em equipa;
- Identificar necessidades de formação e desenvolvimento pessoal adequadas à melhoria do desempenho dos organismos dirigentes e trabalhadores.

Com o SIADAP pretende-se criar uma cultura de responsabilidade, com a avaliação rigorosa do cumprimento de objectivos e reforço dos vários níveis de responsabilidade e controlo. Este instrumento legal procura promover o mérito, motivar os trabalhadores e valorizar os melhores desempenhos, através da sua qualificação e melhoria contínua.

### **3.3. IMPLEMENTAÇÃO**

A Lei nº 10/2004, estipula no nº1 do artigo 8º (Processo de avaliação dos recursos humanos) as componentes sobre as quais incide a avaliação dos funcionários:

*1- A avaliação de Desempenho na Administração Pública incide sobre as seguintes componentes:*

*a) Contributos individuais para a concretização dos objectivos;*

*b) Competências comportamentais, tendo em vista avaliar características pessoais relativamente estáveis que diferenciam os níveis de desempenho numa função;*

*c) Atitude pessoal, tendo em vista avaliar o empenho pessoal para alcançar níveis superiores de desempenho, incluindo aspectos como o esforço realizado, o interesse e a motivação demonstrados.*

O nº 2 deste artigo determina que a ponderação relativa a cada componente deve ser feita em função da especificidade de cada serviço, grupo profissional ou carreira. Por sua vez o nº 3 prescreve a redacção clara dos objectivos e sua definição concreta em harmonia com os resultados a obter pelos trabalhadores, os quais devem ser proporcionais aos meios a alcançar.

No artigo 2º (Componentes para a avaliação) do DR nº 19-A/2004, de 14 de Maio, instrumento jurídico regulador do SIADAP, os objectivos surgem como componente da avaliação, obedecendo a avaliação às regras preceituadas no artigo abaixo transcrito.

#### Artigo 3º (Objectivos)

*1- A avaliação dos objectivos visa comprometer os trabalhadores com os objectivos estratégicos da organização e responsabilizar pelos resultados, promovendo uma cultura de qualidade, responsabilização e optimização de resultados, de acordo com as seguintes regras:*

*a) O processo de definição de objectivos e indicadores de medida para os diferentes trabalhadores, é da responsabilidade de cada organismo;*

*b) Os objectivos devem ser acordados entre avaliador e avaliado no início do período da avaliação prevalecendo, em caso de discordância, a posição do avaliador;*

*c) A definição dos objectivos deve ser clara e dirigida aos principais resultados a obter pelo colaborador no âmbito do plano de actividades do respectivo serviço; (...)*

O SIADAP rompe com a utilização do tradicional método das escalas gráficas, adoptando como método da avaliação, a gestão por objectivos. Este método é orientado para o cumprimento de metas de trabalho pré-estabelecidas. Os objectivos a atingir são definidos à priori em colaboração com o avaliado devendo funcionar como optimizadores da motivação dos funcionários, estimulando a sua participação activa no cumprimento dos objectivos definidos e, por conseguinte, a qualidade e produtividade dos serviços.

#### Causas do Atraso na Implementação do SIADAP

Uma das causas objectivas do atraso da entrada em vigor do SIADAP no que respeita especificamente ao pessoal não docente reside no desfasamento temporal ocorrido entre a publicação da Lei nº 10/2004, de 22 de Março de 2004 e a publicação em 7 de Março de 2006 do DR nº 4/2006, que estabelece no seu artigo 1º (Objecto e âmbito de aplicação) que:

*O presente decreto regulamentar adapta o sistema integrado de avaliação de desempenho da Administração Pública, aprovado pela Lei nº 10/2004, de 22 de Março, ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário, incluindo o pessoal não docente pertencente aos quadros das autarquias locais.*

Por força do estipulado neste normativo, e até à sua publicação as escolas não podiam ter implementado o SIADAP apesar do carácter obrigatório preceituado no seu artigo 24º (Entrada em vigor):

*1- A presente lei entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.*

*2- Todas as promoções e progressões nas carreiras e categorias, a partir de 1 de Janeiro de 2005, ficam condicionadas à aplicação do sistema de avaliação constante da presente lei (...) (Lei nº 10/2004, de 22 de Março)*

Pelo disposto na Lei nº 10/2004, e até à publicação do DR nº 6/2006, todos os organismos e serviços aos quais este se aplica, estiveram à margem da lei, isto é, funcionaram sem que pudessem aplicar qualquer sistema de avaliação de desempenho dos funcionários. A ênfase que a Avaliação de Desempenho na AP adquiriu com a mudança da legislação, saldou-se em muitos serviços na impossibilidade de se aplicar quer a nova legislação, quer a legislação que esta revogou.

No entanto e apesar desta evidência a Circular nº 1/DGAP/2004, emitida a 19 de Maio, relembra os serviços da publicação da Lei nº10/2004, bem como o DR nº 19/2004, de 14 de Maio que regulamenta esta lei. Nesta Circular emitida pela Direcção-Geral da Administração Pública os serviços são informados de que:

*Deverão ser definidos, até ao final de Maio de 2004, os objectivos para os serviços e organismos e, relativamente a todos os trabalhadores e dirigentes intermédios, deverão ser fixados até ao final de 2004 os objectivos para o 2º semestre de 2004, que serão objecto de avaliação em 2005.*

Esta Circular alertava ainda os serviços que:

*Todas as promoções e progressões nas carreiras e categorias, a partir de 1 de Janeiro de 2005, ficam condicionadas à aplicação do sistema de avaliação de desempenho constante da Lei nº 10/2004 (cf. art. 24º nº 2 da Lei nº 10/2004).*

O conteúdo desta Circular não teve impacto na implementação do SIADAP em grande parte dos serviços públicos, mormente nas escolas, porque como referimos antes, dada a inexistência de instrumento jurídico a adaptar o SIADAP às diferentes carreiras da função pública, os dirigentes sentiram-se desobrigados da sua implementação.

Deste modo, o novo modelo de avaliação passou de imprescindível a dispensável. Em Maio de 2005, a Circular nº7/2005, de 16 de Maio, da Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação, enviada para as escolas vem em sentido oposto à Circular nº1/DGAP, anteriormente referida, ao informar que:

*Determina o Estatuto do Pessoal Não Docente que, enquanto não for publicado o diploma regulamentar próprio que adapta o sistema de avaliação do desempenho em vigor para a Administração Pública à situação específica dos estabelecimentos de educação ou de ensino, a avaliação do desempenho do pessoal não docente efectua-se de acordo com o sistema de classificação revogado pela Lei nº10/2004, de 22 de Março (cf. Decreto-Lei nº 184/2004, de 29 de Julho, artigo 57º, nº1)*

Consideramos que o aparecimento de normativos legais que ao mesmo tempo decretam a obrigatoriedade de aplicação do SIADAP e, em simultâneo, a desobrigam, aliados ao desconhecimento quase generalizado dos responsáveis sobre os procedimentos a adoptar com o novo sistema e a obrigação de cumprir prazos inexecutáveis, concorreram para que os dirigentes deixassem a sua implementação para mais tarde na esperança de que os prazos seriam alargados e as suas dúvidas entretanto esclarecidas.

A criação, regulamentação e imposição do quadro legal do SIADAP, em 2004, num período de apenas três meses (de Março a Maio) com o objectivo de substituir o antigo sistema de avaliação com mais de 20 anos de prática foi um dos mais clássicos equívocos da reforma da AP. Segundo Carapeto e Fonseca (2005: 25) não é possível, implementar a mudança por via da simples publicação de leis.

### **3.4. SIADAP: VÁRIAS PERSPECTIVAS**

#### *Perspectiva do Governo*

O XV Governo Constitucional através das Linhas Orientadoras para a Reforma da AP, apresentadas em 24 de Junho de 2003, propõe-se empreender uma reforma que entre outros objectivos visa:

- Prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes, na busca da exigência e da excelência;
- Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços seja dos funcionários.

As linhas orientadoras da reforma da AP foram aprovadas pela RCM n° 95/2003, de 30 de Julho, tendo como objectivos essenciais prestigiar a AP e os seus agentes, racionalizar e modernizar as estruturas, reavaliar as funções do Estado e promover uma cultura de avaliação e responsabilidade, distinguindo o mérito e a excelência. A Lei n° 10/2004, ao criar o SIADP constitui-se como um dos principais instrumentos da reforma da AP:

*O SIADAP visa o desenvolvimento coerente e integrado de um modelo global de avaliação que constitua um instrumento estratégico para a*

*criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na Administração Pública. (Lei nº10/2004, artigo 1º)*

Por sua vez, o DR nº 19-A/2004, de 14 de Maio, ao regulamentar o SIADAP define a Avaliação de Desempenho como um instrumento do desenvolvimento da estratégia das organizações que fornece elementos essenciais para melhorar a definição das funções, ajustar a formação às necessidades dos funcionários, abrir oportunidades de carreira de acordo com as potencialidades demonstradas por cada um e valorizar as contribuições individuais para a equipa.

O XVII Governo através da RCM nº 109/2005, de 30 de Junho de 2005, assume-se:

*Consciente da importância fundamental que um sistema integrado de avaliação dos trabalhadores e dos serviços ocupa no processo de reforma das metodologias de trabalho da Administração Pública, mas conhecendo as dificuldades de aplicação que o sistema recentemente instituído tem vindo a encontrar, reafirma-se a sua imprescindibilidade, ao mesmo tempo que se estabelecem os mecanismos necessários à regularização da sua aplicação relativamente aos anos de 2004 e 2005.*

Seis meses mais tarde, o Governo afirma na RCM nº 199/2005, de 29 de Dezembro, que o SIADAP constitui um instrumento de desenvolvimento da estratégia das organizações públicas e uma das mais importantes ferramentas para a gestão dos recursos humanos.

*O SIADAP assenta numa lógica de gestão por objectivos, exigindo a definição de objectivos individuais por desagregação em cascata dos objectivos organizacionais, desta forma garantindo a coerência entre os resultados individuais e os resultados da unidade orgânica, essenciais para assegurar o cumprimento dos objectivos da organização.*

*Trata-se de uma nova cultura de gestão ainda não suficientemente consolidada, o que permite compreender as dificuldades de implementação compreendidas no primeiro ano e meio de vigência do sistema, bem como considerar a urgente necessidade de introduzir as correcções necessárias ao respectivo aperfeiçoamento. (RCM nº 199/2005, de 29 de Dezembro)*

Nesta RCM, o Governo implicitamente assume que não tem sido possível implementar o SIADAP ao determinar que:

*Cada membro do Governo aprovará os objectivos globais a prosseguir em 2006 pelos organismos que estão na sua dependência hierárquica ou tutelar, para que seja possível proceder-se à implementação coerente do SIADAP.*

A mesma RCM resolve nos termos das alíneas d) e g) do artigo 199º da Constituição:

*1- Determinar que os órgãos máximos dos serviços e organismos da Administração directa do Estado e dos institutos públicos, independentemente de aos seus trabalhadores ser aplicável directamente ou não, o SIADAP, devem propor ao membro do Governo de que dependem ou que os tutela três a cinco objectivos prioritários a alcançar pelo organismo, no ano de 2006.*

Face ao que aqui ficou exposto, o Governo reafirma a importância do SIADAP na implementação da reforma da AP e reconhece que o processo tem sofrido atrasos no que diz respeito à desagregação em cascata de objectivos para os funcionários a partir dos objectivos organizacionais, vendo-se o Governo forçado a determinar a sua definição para que se torne possível a entrada em vigor efectiva do SIADAP no ano de 2006. Ainda segundo o Governo, a modernização da AP é uma componente essencial da estratégia de desenvolvimento para o país.

Em Portugal, os programas dos diversos governos têm partilhado o objectivo de dignificar a AP e os seus funcionários. Para Fonseca (2005) o XVII governo não é excepção e integra nas suas linhas de actuação a modernização da AP; a melhoria da qualidade do serviço prestado; a valorização dos recursos humanos; a avaliação de desempenho; o recrutamento de recém-licenciados; a mobilidade; flexibilização das condições de trabalho. Globalmente o XVII Governo deu seguimento ao processo de reforma iniciado pelo XV Governo e continuada pelo XVI, tendo procurado concretizar o que os anteriores haviam legislado.

#### *Perspectiva dos Sindicatos e Funcionários*

O SIADAP, parte integrante da reforma do Sector Público iniciada pelo XV Governo, foi sempre muito contestado pelos sindicatos. Os representantes dos trabalhadores do Estado não concordam com o SIADAP, dizem que penaliza os trabalhadores ao colocar obstáculos na progressão e promoção das carreiras e que igualmente prejudica os serviços públicos por força da desmotivação criada nos funcionários.

Picanço<sup>15</sup> (2005) afirmou ao Jornal Público de 2 de Junho de 2005:

*É lamentável que o Governo tenha mantido o SIADAP, pois significa que a Administração Pública vai continuar a funcionar como funciona e os trabalhadores vão continuar a ser penalizados, uma vez que não são definidos objectivos para cada serviço.*

---

<sup>15</sup> Presidente do STE (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado).

Para o responsável do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, o SIADAP constitui uma avaliação totalmente subjectiva relativamente à qual os trabalhadores não têm possibilidades de defesa (recurso). É uma avaliação só dos trabalhadores desligada da avaliação dos serviços e dos dirigentes de topo. Uma avaliação de duvidosa constitucionalidade porque, ao fixar quotas máximas para o Muito Bom e Excelente (20% e 5% respectivamente) promove a discriminação entre trabalhadores, dado que não é permitido a todos ver reconhecido o seu mérito por um desempenho excelente. O sindicato mostra-se ainda contra a retirada dos representantes dos trabalhadores do Conselho Coordenador de Avaliação, agora composto só por dirigentes, bem como contrário à passagem de dois avaliadores para um. O sindicato critica também, a inutilidade da auto-avaliação e a possibilidade do dirigente máximo poder estabelecer a classificação a atribuir, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 14.º do DR n.º 19-A/2004. Apesar das críticas formuladas, o Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado concorda com a gestão por objectivos preconizada pelo SIADAP se esta for entendida na sua acepção mais ampla, numa perspectiva integrada e por resultados, isto é, corporizando um processo orientado para o efectivo alcance dos objectivos individuais, sectoriais e globais do organismo, com a correcta articulação dos meios (recursos e processos) necessários e suficientes para tal, respeitando e concretizando as realidades sistémicas envolvidas. Na perspectiva do sindicato, a avaliação é fundamental para qualquer actividade para averiguar se os objectivos estão a ser cumpridos e se respondem às necessidades que era suposto satisfazerem? Contudo discorda em absoluto da avaliação só dos trabalhadores e, mesmo em relação a estes, com exclusão dos dirigentes e utilizando quotas.

Para Santos<sup>16</sup> (2005),

*O diploma actual do SIADAP, tal qual está, não merece o nosso acordo, como já afirmamos várias vezes. Não o aceitamos e desconfiamos mesmo de como vai ser aplicado, pois até agora não existem quaisquer indicações para isso nos serviços.*

No entendimento de Trindade<sup>17</sup> (2005),

*Este é um sistema que não serve à Administração Pública. É um sistema cujo objectivo é cortar nas promoções e progressões da carreira, de forma a poupar mais dinheiro.*

---

<sup>16</sup> Dirigente sindical da FESAP (Federação dos Sindicatos da Administração Pública).

<sup>17</sup> Dirigente sindical da Frente Comum.

Para este dirigente sindical, o SIADAP visa essencialmente restringir o direito dos trabalhadores a progredir na carreira pela imposição de quotas para a atribuição de Excelente e Muito Bom.

Por sua vez, Avelãs<sup>18</sup> (2005) justifica a opinião discordante da estrutura sindical que representa, afirmando que:

*(...) este sistema assenta na estratificação por quotas dos funcionários que podem atingir determinado patamar. É muito limitativo. E para os professores é inaplicável. Trabalhar no Restelo ou na Pampilhosa são coisas bem diferentes.*

Há por parte dos sindicatos unanimidade na contestação à implementação do SIADAP. A fixação de percentagens máximas é o aspecto mais contestado, porque segundo os sindicatos parte do princípio de que apenas 5% dos funcionários públicos serão excelentes e 20% serão muito bons. Na opinião dos sindicatos este critério entra em contradição com o programa «excelência na administração pública» já que dificilmente haverá um serviço de excelência com tão poucos trabalhadores excelentes. Diz a teoria e a prática (no sector privado) que as quotas para indivíduos deverão estar dependentes do mérito global do serviço onde estão. Como não há avaliação dos serviços públicos, tal critério não pode ser aplicado neste caso. Os sindicatos consideram, ainda, que ao não se aplicar a diferenciação de desempenhos através de quotas para os dirigentes, está a dizer-se que em potência todos serão excelentes, isto, num país onde é sobejamente conhecido o défice em competências directivas.

Entre as dificuldades apontadas pelos sindicatos estão a ausência de regulamentação específica do diploma para certos serviços, bem como a falta de formação dos superiores hierárquicos sobre a forma de aplicação do sistema de avaliação. A pressa com que a legislação foi produzida e aplicada, tendo revogado o sistema anterior, deixou, de fora para posterior regulamentação, todas as situações específicas fora do formato das carreiras do regime geral. Assim, os sindicatos perguntam, como serão esses funcionários avaliados? Não o podem ser no novo sistema, pois não os abrange, e não o podem ser pelo anterior porque foi revogado. Ainda por causa da pressa, dirigentes máximos, intermédios e funcionários demonstram desconhecimento sobre o funcionamento do sistema (expectável, face à falta de diálogo, formação e informação) e, sobretudo, sobre o modelo de gestão em se que alicerça: a gestão por objectivos, afirmam ainda os sindicatos que não havendo um profundo

---

<sup>18</sup> Dirigente da Fenprof (Federação Nacional de Professores).

processo de formação e sensibilização de todos, dificilmente o modelo poderá funcionar.

Tendo sido implementado a partir de Julho de 2004 com a definição de objectivos para cada funcionário, essa definição violou, segundo os representantes dos trabalhadores, o princípio da abordagem em cascata a que deve obedecer o modelo. Assim, existem serviços sem objectivos, mas onde cada funcionário os tem para si definidos.

### **3.5. VANTAGENS E LIMITAÇÕES DO SIADAP**

O SIADAP introduz uma dinâmica de mudança ao romper com o passado recente, nomeadamente com as práticas da Classificação de Serviço regulamentadas pelo DR n° 44-B/83, onde a esmagadora maioria dos funcionários públicos obtinha classificações de serviço de Muito Bom, independentemente do esforço dispendido. A introdução de benefícios a nível da carreira (promoção e progressão) para os funcionários que obtiverem avaliações de Muito Bom e Excelente, constitui uma inovação relativamente ao sistema anterior que vai permitir que a trabalho desigual corresponda salário desigual.

Uma outra inovação do SIADAP decorre do artigo 16° (Necessidades de formação):

*1- O sistema de avaliação do desempenho deve permitir a identificação das necessidades de formação e desenvolvimento dos trabalhadores, devendo igualmente ser consideradas no plano de formação anual de cada organismo.*

O cumprimento deste artigo trará vantagens para o avaliado e para os serviços ao identificar as eventuais necessidades de formação do funcionário e ao propor acções de formação tendentes ao seu desenvolvimento profissional. O funcionário poderá melhorar o seu desempenho e os serviços responder melhor às necessidades dos utentes. Por sua vez, o estipulado no artigo 17° (Avaliação dos dirigentes de nível intermédio) ao concretizar-se dará um contributo essencial para a maximização da qualidade dos serviços e para promoção da excelência e melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e às comunidades. Este artigo configura-se como uma ruptura com o sistema anterior onde a avaliação dos dirigentes de nível intermédio não estava prevista. Representa igualmente uma importante inovação, o disposto no artigo 18° (Avaliação

dos serviços e organismos) embora a forma como os serviços e organismos vão ser avaliados ainda não tenha sido objecto de regulamentação. Pela leitura deste artigo pode antecipar-se que esta avaliação se baseará na auto-avaliação, no recurso a serviços de controlo e auditoria e a entidades externas, incluindo também a apreciação por parte dos beneficiários da quantidade e qualidade dos serviços prestados, sobretudo nos organismos prestadores de serviços externos.

Uma das limitações e incongruências do SIADAP reside no facto de se afirmar como um sistema integrado de avaliação de desempenho dos funcionários e serviços e deixar de fora do âmbito da sua regulamentação, os dirigentes máximos dos serviços. Por outro lado, constitui também um ponto fraco do SIADAP a não imposição do mesmo rigor de diferenciação do mérito por percentagens para todos os funcionários da AP. Por exemplo, de acordo com o estipulado na Resolução da Assembleia da República nº 83/2004, de 29 de Dezembro – regulamento do sistema de avaliação do desempenho da Assembleia da República (SIADAR), os funcionários da Assembleia da República tal como todos os outros trabalhadores da AP, vão ter uma avaliação de desempenho, todavia, ao contrário de todos os demais funcionários do Estado o seu sistema de avaliação específico não têm um limite de notas máximas que podem ser atribuídas. Em sentido semelhante, o Decreto-Legislativo Regional nº 11/2005/M, que aprova o regulamento da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios dos serviços da administração regional autónoma da Madeira, no artigo 9º (Diferenciação do mérito e da excelência) estipula percentagens mais elevadas para as classificações de Muito Bom e Excelente, 30% e 10%, respectivamente, havendo ainda a possibilidade de estes limites serem ultrapassados através de aprovação por unanimidade dos membros do conselho coordenador da avaliação. Isto é, o SIADAP constitui um instrumento único para avaliação dos funcionários públicos com adaptações específicas que põem em causa a equidade da avaliação na AP no seu todo e contribuem para a desacreditação do sistema.

Uma outra limitação do SIADAP ocorre para os trabalhadores que se encontram no topo da carreira e no último escalão da respectiva categoria. Estes funcionários em nada beneficiam com a obtenção da avaliação de Muito Bom ou Excelente, dado que os benefícios decorrentes destas avaliações apenas se trazem em vantagens para os funcionários que se encontram em condições de promoção ou progressão nas respectivas carreiras.

Consideramos também um ponto sensível do SIADAP o conjunto de obrigações e responsabilidades atribuídas ao avaliador e previstas no artigo 12º (Avaliadores) do DR n 19-A/2004, sem se averiguar se este possui capacidades e condições para as levar à prática. Nas situações em que o avaliador não revelar condições para a função, a avaliação ficará seriamente desacreditada porque é extremamente difícil para alguém ser avaliado por quem não condições nem competências para o fazer.

### **3.6. CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO VS SIADAP**

As principais semelhanças entre o SIADAP e o DR nº 44-B/83 encontram-se nas finalidades, objectivos perseguidos, âmbito de aplicação, intervenientes no processo, efeitos das avaliações baixas (a não contagem desse tempo de serviço para progressão), competência do órgão consultivo, periodicidade e regularidade do processo, vias de recurso, utilização de fichas de notação (embora substancialmente diferentes), competências do dirigente máximo do serviço, confidencialidade do processo de avaliação e procedimentos muito similares.

O SIADAP corrige alguns dos aspectos menos conseguidos do regime da Classificação de Serviço, DR nº 44-B/83, nomeadamente ao introduzir a gestão por objectivos e ao incorporar nas componentes de avaliação atitudes, competências, auto-avaliação e ao obrigar o avaliador por um lado, a justificar as avaliações mais altas atribuídas e por outro, a identificar e a propor um plano de formação para o avaliado que permita corrigir necessidades de formação por forma a desenvolver-lhe competências úteis nas funções que lhe estão atribuídas.

Ao estipular percentagens máximas para os melhores desempenhos, vulgarmente designadas por quotas, permite a diferenciação pelo mérito, dado que as classificações atribuídas não podem ultrapassar os limites de 5% para o Excelente e 20% para o Muito Bom. Estes limites impõem parcimónia e rigor na atribuição das avaliações, contrariamente ao que acontecia no regime anterior, onde as boas classificações se encontravam desvalorizadas pela facilidade e frequência com que eram atribuídas indiscriminadamente. A diferenciação do mérito através das classificações de Excelente e Muito Bom obrigam o avaliador a fundamentação que evidencie respectivamente, os contributos relevantes para o serviço e os factores que contribuíram para o resultado final, tendo em vista a sua inclusão na base de dados das boas práticas. A avaliação dos dirigentes e dos serviços constitui também uma novidade em relação ao sistema anterior, assim como a passagem da avaliação quantitativa da escala de 1 a 10 para a

escala de 1 a 5. Outra diferença reside na atribuição de vantagens para o avaliado decorrentes da obtenção das avaliações de Excelente e Muito Bom, as quais se consubstanciam na redução do tempo de serviço para efeitos de promoção ou progressão na carreira.

Fazendo uma enumeração das diferenças e semelhanças entre o SIADAP, criado pela Lei nº 10/2004 e a Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83, e deduzindo pequenos pormenores, verificamos que são mais as semelhanças entre os dois sistemas do que as diferenças, contudo estas revestem-se de uma importância acrescida porque introduzem o rigor e buscam a eficiência e eficácia do processo perdidas com o decorrer do tempo no sistema antigo.

Os benefícios resultantes das avaliações de Muito Bom e de Excelente traduzem uma inovação positiva, no sentido da promoção da qualidade que são de enaltecer, mas têm como contraponto as injustiças geradas pela imposição legal das percentagens máximas muito baixas para as avaliações de Muito Bom e de Excelente.

O SIADAP veio obrigar os avaliadores a controlarem mais os respectivos subordinados e a acompanharem de perto o seu trabalho para poderem afirmar se os objectivos fixados foram efectivamente atingidos e de que modo. Neste âmbito, o novo sistema de avaliação veio contribuir para a criação de dinâmicas de mudança e para a implementação de melhorias na AP. Contudo, a não existência de formação específica aos responsáveis pela aplicação do SIADAP e o recurso a regulamentação excessiva (alguma contraditória) de todos os procedimentos a implementar, bem como a pressa como o processo foi conduzido, fazem perspectivar uma implementação pouco rigorosa, não isenta de erros e no limite podem desacreditar um instrumento que busca a excelência, o mérito e a qualidade do serviço. Isto é, estamos em presença de um instrumento que procura atingir tudo aquilo que ele próprio não foi aquando da sua introdução.

*O erro mais comum em qualquer mudança organizacional, é perspectivá-la como susceptível de ser efectuada apenas por técnicas de incisão, como por exemplo, a “legislação” e a “autoridade”. Ora, mudar uma legislação implica dois processos um deles é alterar o estipulado nas regras escritas, e o outro é alterar o comportamento dos indivíduos de acordo com as novas regras. (Silveira e Trindade, 1992:167)*

Creemos que a primeira fase do processo de mudança organizacional institucionalizada pelo SIADAP foi conseguida, apesar dos constrangimentos descritos, isto é, a legislação foi alterada, o DR nº 44-B/83 foi revogado e substituído pela Lei nº 10/2004 e subsequente legislação reguladora. No entanto, falta ainda a parte mais importante e mais demorada de qualquer processo de mudança, a alteração do comportamento dos actores envolvidos de acordo com as novas regras. Sem a concretização da segunda fase do processo de mudança, os efeitos desta serão sempre transitórios e efémeros face aos objectivos perseguidos.

A possibilidade de recurso a auditorias para acompanhamento da forma como o SIADAP é aplicado e a estimulação do trabalho de equipa através da definição de objectivos de responsabilidade partilhada constituem inovações deste regime comparativamente ao anterior.

O capítulo seguinte aborda o contributo e a utilidade da Auditoria na AP e especificamente na Avaliação de Desempenho dos funcionários públicos.

## CAPÍTULO II: AUDITORIA

### 1. CONCEITOS

Existem registos da prática da Auditoria em tempos remotos ao longo da história do comércio e das finanças.

*A Auditoria moderna, tal como se concebe na actualidade, nasce como consequência da Revolução Industrial e da criação das grandes sociedades anónimas. Foi nestas grandes sociedades que surgiu a necessidade por parte dos accionistas e terceiros interessados nos negócios da empresa, de conseguir uma adequada protecção, através de uma Auditoria independente que garantisse toda a informação económica e financeira que lhes facultavam os directores e administradores das empresas. (Hérmandez, 2006: 33)*

A Auditoria segundo Hérmandez (2006) surgiu e desenvolveu-se a partir da Revolução Industrial como órgão de controlo ao serviço dos accionistas das grandes sociedades anónimas, no sentido de certificar a veracidade das contas apresentadas pelas administrações nas assembleias-gerais. Isto é, a Auditoria surgiu da necessidade de se dirimir o conflito de interesses potencialmente existente, entre os utilizadores da informação financeira e a administração das empresas, pois havia o receio por parte dos accionistas, de que as demonstrações financeiras seriam intencionalmente elaboradas favorecendo o ponto de vista da administração.

Para a International Federation of Accountants (IFAC) a:

*Auditoria é uma verificação ou exame feito por um auditor dos documentos de prestação de contas, com o objectivo de habilitá-lo a expressar uma opinião sobre os e referidos documentos, de modo a acrescentar-lhe a maior credibilidade possível. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 34)*

Por sua vez a International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) define a Auditoria como:

*(...) o exame das operações, actividades e sistemas de determinada entidade, com a intenção de verificar se são executadas ou funcionam segundo determinados objectivos, pressupostos, regras e normas. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 34)*

As primeiras auditorias foram auditorias financeiras externas e debruçavam-se apenas sobre a informação financeira, sendo realizadas por elementos independentes e externos da entidade auditada, daí denominarem-se auditorias externas.

*A primeira referência legal à Auditoria moderna encontra-se na lei inglesa das Companies Clauses Consolidation Act de 1845, na qual se abordam alguns pontos referentes à Auditoria de contas e ao papel desempenhado pelo auditor nas sociedades constituídas por concessão parlamentar. (Hérmandez, 2006: 33)*

O seu objectivo era detectar erros, irregularidades ou fraudes com vista a proporcionar ao auditor emitir opinião sobre as contas examinadas. Para pronunciar-se sobre a informação produzida pela Contabilidade, os auditores analisam de forma detalhada as demonstrações financeiras, no pressuposto de que os números nelas contidos são verificáveis e efectuam um conjunto de testes sobre as transacções, balanços e contas de resultados para recolher evidências<sup>19</sup>, no sentido de confirmar ou não a sua veracidade e os valores apresentados. Assim, a Auditoria é elaborada por profissionais que se guiam por um estatuto de independência em relação à entidade auditada, mesmo que sejam funcionários desta, como acontece com os auditores internos. A Auditoria ao contrário da Contabilidade não é da responsabilidade da administração.

Podemos dizer, que as primeiras auditorias surgiram para acrescentar credibilidade à informação financeira elaborada pela Contabilidade, e ainda hoje, acrescentar valor à informação e à entidade auditada, continua a ser o grande objectivo de qualquer tipo de auditoria.

## **2. AUDITORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1. ENQUADRAMENTO DA AUDITORIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

É cada vez maior, embora não seja nova, a pressão por parte dos cidadãos para que o gestor público responda e tenha responsabilidades sobre a gestão que realiza, os recursos públicos que afecta e os resultados que com eles obtém. Neste sentido, a Auditoria na AP é um instrumento fundamental para exigir responsabilidades aos gestores públicos e ao mesmo tempo constitui um instrumento de ajuda para os gestores.

*Desde final do século XIX, que os especialistas em Contabilidade e Auditoria, principalmente nos países mais desenvolvidos, procuram regulamentar a sua profissão, harmonizar e homogeneizar as normas, as práticas e os relatórios. O sector público esteve presente praticamente*

---

<sup>19</sup> São todos os factos susceptíveis de serem provados pelo auditor em relação às contas examinadas.

*desde o início o que indica a sua grande importância para a profissão de auditoria.* (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 35)

Os dispositivos legais que regulamentam a Auditoria na AP em Portugal têm por base o artigo 12º da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, denominada Lei de Bases da Contabilidade Pública, a qual, obriga os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa<sup>20</sup> e financeira<sup>21</sup> a possuir meios de fiscalização interna tecnicamente independentes dos órgãos da direcção. Assim, segundo a referida lei, são estipulados três níveis de auditoria:

**Auditoria Externa** - é executada pelo Tribunal de Contas mediante a fiscalização prévia, concomitante ou sucessiva. A Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas tem como objectivo avaliar a legalidade e regularidade das despesas e gastos públicos, apreciar a gestão financeira dos serviços do Estado; das Regiões Autónomas; Autarquias Locais e seus serviços; dos Institutos Públicos e da Segurança Social.

**Auditoria Interna** - é executada pela Inspeção Geral da Administração Pública, (IGAP), de acordo com o estipulado no DL nº 220/98, de 17 de Julho; pela Inspeção Geral de Finanças conforme preconiza o DL nº 249/98, de 11 de Agosto, e pelas Inspeções Gerais dos vários ministérios.

**Auto-controlo** – deve ser executado sistematicamente pelos departamentos apropriados que se criam ou existem nos organismos públicos dotados de autonomia administrativa, financeira ou patrimonial.

Na perspectiva de Moreno (2000: 24) Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas:

*No controlo dos dinheiros públicos, verificou-se que, a uma actividade eminentemente formal, assente na conferência de documentos, distante do*

---

<sup>20</sup> Consiste no poder conferido aos órgãos de uma pessoa colectiva de direito público de praticar actos administrativos definitivos que serão executórios desde que obedeçam a todos os requisitos para tal efeito exigidos por lei. Adaptado de Caetano (1993); Manual de Direito Administrativo; Vol. 1; Coimbra: Almedina.

<sup>21</sup> Quando os rendimentos do património da pessoa colectiva e os outros que a lei lhe permite cobrar, sejam considerados receita própria, aplicável livremente, segundo o orçamento privativo e as despesas ordenadas por exclusiva responsabilidade dos seus órgãos. Adaptado de Caetano (1993); Manual de Direito Administrativo; Vol. 1; Coimbra: Almedina.

*local e dos gestores e preocupada apenas com a legalidade, a regularidade e a guarda estrita dos dinheiros públicos, que até podia ser assegurada à distância, por ciosos escriturários, sucedeu um controlo de mérito, conduzido no local por métodos e processos técnicos internacionalmente reconhecidos, a cargo de organizações e de profissionais, credíveis e independentes, os quais, sobretudo através da técnica de Auditoria, de todos os tipos, passaram a cobrir os vários ângulos da actividade financeira pública.*

Segundo o autor podemos comprovar que nos últimos anos a Auditoria ganhou importância e notoriedade como instrumento indispensável para o controlo dos dinheiros públicos. Moreno (2000: 35) reforça a utilidade da gestão dos dinheiros públicos ao afirmar:

*O dinheiro é um bem escasso e, no caso dos dinheiros públicos, eles resultam da privação dos cidadãos de uma parte do seu património individual, que é confiado ao Estado para o administrar em nome e por conta dos cidadãos, para o bem de todos.*

A propósito deste tema, Silva (1994: 13) salienta:

*Numa era de limites os recursos escassos devem ser rendibilizados, o mesmo é dizer, o aumento da produtividade entendido no sentido amplo (economia eficiência e eficácia) torna-se o objectivo central e fundamental da gestão pública.*

A complexidade crescente dos organismos públicos, as exigências cada vez maiores dos cidadãos por serviços eficazes e de qualidade, associada à necessidade dos gestores públicos atingirem metas, apresentarem resultados, cumprirem a legislação e reduzirem custos, tornaram as auditorias externas, internas e os auto-controlos essenciais ao funcionamento da AP.

*A INTOSAI identifica a Auditoria da gestão pública, como aquela que “ultrapassa o marco tradicional da regularidade e legalidade e que fiscaliza a gestão. A finalidade desta auditoria consiste em analisar os gastos públicos à luz dos princípios gerais de uma gestão adequada.” (Garmendia, 2003: 9)*

A Auditoria do Sector Público tende a aproximar-se da mais abrangente actividade de avaliação, isto é, não se deve auto-limitar à vertente do controlo e aferição da legalidade e da conformidade, a sua acção deve contribuir para o aperfeiçoamento da exequibilidade das políticas públicas, observar a execução e desenvolvimento de programas e de projectos públicos, deve coadjuvar os serviços públicos, visando uma

resposta mais eficaz, tendo como objectivo último a melhor satisfação dos utilizadores ou utentes.

*Para as entidades públicas o que interessa, sobretudo, é que a gestão dos fundos públicos seja adequada e se reja por critérios de legalidade, para além disso é uma vertente tradicional do controlo público. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 34)*

A Auditoria contribui ainda para fundamentar as decisões e aperfeiçoar opções de distribuição de recursos. Neste contexto, é-lhe pedido que compare taxas de rendibilidade e de custo-benefício de programas e projectos alternativos. Estas são as missões operacionais da moderna Auditoria, a que a Inspeção-Geral da Administração Pública (entidade que tem poder institucional de auditar nas áreas de modernização e de qualidade dos serviços prestados aos cidadãos) deve dar resposta.

*A auditoria, auto e hetero-avaliativa, pode e deve contribuir para a sustentada modificação e aperfeiçoamento da exequibilização das políticas públicas, observar a execução e desenvolvimento de programas e de projectos públicos, deve coadjuvar os serviços públicos, visando uma resposta mais eficaz, tendo como objectivo último a melhor satisfação dos utilizadores ou utentes. (Aníbal, 2001: 9)*

Desta forma, a AP deve orientar-se no sentido de oferecer um serviço de qualidade ao cidadão com vista a satisfazer as suas necessidades e expectativas presentes e prever as necessidades potenciais que possam surgir no futuro.

*O nascimento do poder político é consequência da necessidade de coordenar e controlar a actividade social com vista a alcançar-se o bem colectivo circunscrito a um determinado âmbito territorial. (Baena, 1999, citado por Castilla, 2006: 25)*

Muitas das disfuncionalidades existentes nos serviços públicos portugueses, em parte são explicáveis pela ausência da Auditoria no apoio à gestão destes serviços, nomeadamente, questionando a racionalidade e a eficácia dos procedimentos utilizados e recomendando a adopção de novas metodologias já experimentadas com sucesso noutros serviços, sectores de actividade e mesmo noutros países.

*Correm ventos de modernização e de exigência de responsabilidade para o maior sector de actividade nos estados modernos: o Sector Público. Maior quanto aos recursos materiais e humanos que utiliza e pelo efeito directo no desenvolvimento de qualquer país. (Garmendia, 2003: 7)*

## 2.2. UTILIDADE DA AUDITORIA

Na área da contabilidade sabe-se que as peças contabilísticas, ainda que elaboradas com correcção, não evidenciam por si, as perdas derivadas de desperdícios, controlos ineficazes, utilização irracional e subutilização de recursos. Sabe-se também, que na AP portuguesa muitos sectores e serviços não são obrigados à elaboração de peças contabilísticas, daí a superior importância, que encontramos na auditoria aos serviços públicos e na utilidade das suas recomendações para uma melhor gestão dos recursos.

*Num quadro de fragmentação e globalização de mercados as unidades económicas têm que aperfeiçoar os seus métodos de gestão, que se modernizar e racionalizar, que procurar ganhos de produtividade, competitividade e rentabilidade. A auditoria, em sentido amplo, pode constituir um importante instrumento ao serviço da gestão para a prossecução desses objectivos. (Marques, 1997: 21)*

A implementação da reforma estrutural na AP, da qual se espera a elevação da produtividade que coloque Portugal ao nível dos países mais desenvolvidos da União Europeia, torna actual e pertinente, a reflexão sobre os instrumentos a utilizar para o sucesso desta reforma. Entre os instrumentos disponíveis está a Auditoria e em especial a Auditoria de Gestão, a qual avalia se os recursos (cada vez mais escassos) utilizados pelos gestores públicos estão a ser aplicados com economicidade, eficiência e eficácia. Dito por outras palavras, a Auditoria de Gestão pretende aferir e emitir opinião, sobre o desempenho dos serviços e concluir se os resultados apresentados pelos mesmos, não poderiam ter sido melhores.

*No fundo, o objectivo final da auditoria de gestão é avaliar a eficiência e eficácia da organização. Esta avaliação pode ser materializada em termos de conjunto ou especificamente visando um departamento na organização. (Marques de Almeida, 2000: 465)*

Na perspectiva de Marques de Almeida (2000) a Auditoria de Gestão é um instrumento de vital importância para analisar a posição actual e futura da organização, num tempo marcado por acelerada mudança mundial e formular recomendações que contribuam para a sua melhoria.

Na concretização da reforma em curso na AP, já foram tomadas várias medidas, as quais em conjunto procuram:

*Aumentar a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, tornando-os mais céleres, ágeis, simples, adequados, disponíveis e acessíveis. Aumentar os níveis de eficiência da Administração Pública, otimizando o consumo dos recursos financeiros, humanos, tecnológicos e infra-estruturais, associados à prestação dos serviços, sem prejuízo dos níveis de qualidade e eficácia pretendidos. (RCM nº 53/2004, de 21 de Abril)*

Entre as medidas tomadas há a destacar a implementação do SIADAP, Lei nº10/2004, de 22 de Março, a qual pretende mudar as práticas de gestão pública e incentivar a gestão por objectivos como a grande matriz de mudança, associar os organismos públicos a resultados e impulsionar uma cultura de avaliação do desempenho, onde a responsabilidade, o mérito e a excelência sejam distinguidos e valorizados. Pretende-se promover a motivação e a valorização dos funcionários públicos, apostando na sua formação e qualificação e estimulando o seu mérito através da aplicação de um novo conceito de Avaliação de Desempenho.

A necessidade de uma AP transparente, aberta à cidadania, que preste serviços de qualidade e que ao mesmo tempo seja eficiente e eficaz, deu visibilidade à Auditoria Interna como ferramenta fundamental na melhoria da qualidade dos serviços prestados pelos organismos públicos aos cidadãos. Esta, na opinião de Marques de Almeida (2000: 464):

*Quando exercida de forma contínua e institucionalizada, no âmbito de qualquer organismo, contribui para que a administração do mesmo cumpra o seu principal objectivo - preencher a diferença entre aquilo que é realmente feito e aquilo que pode ser feito.*

As grandes organizações, quer públicas ou privadas, necessitam da Auditoria Interna, porque esta, ao fazer a avaliação das actividades desenvolvidas numa perspectiva administrativa, contabilística, financeira ou operacional, possibilita por um lado, a detecção de desvios face aos objectivos estabelecidos e por outro, ao efectuar recomendações, promove melhorias na protecção do património, na qualidade da informação e na optimização dos recursos utilizados. Sobre este assunto Marques (1997: 21) afirma:

*Num quadro de fragmentação e globalização de mercados as unidades económicas têm que aperfeiçoar os seus métodos de gestão, que se modernizar e racionalizar, que procurar ganhos de produtividade, competitividade e rendibilidade. A auditoria, em sentido amplo, pode constituir um importante instrumento ao serviço da gestão para a prossecução desses objectivos.*

O crescimento dos negócios, a diversidade das actividades desenvolvidas e a disputa por mercados, obrigam as organizações a serem eficazes na concretização dos seus objectivos e eficientes na utilização dos recursos. Ao mesmo tempo, os gestores são coagidos a melhorar o seu conhecimento do funcionamento das entidades de que são responsáveis, tarefa que será facilitada através do recurso à Auditoria Interna, já que esta, com as técnicas e instrumentos que utiliza consegue aportar a conhecimentos úteis para a gestão e transmiti-los em tempo oportuno. Hoje, o gestor não deve desvalorizar os conhecimentos que a Auditoria lhe faculta, porque estes são indispensáveis às suas funções, quer para a tomada de decisão, quer sobretudo para o controlo sobre as decisões tomadas. A crescente competitividade mundial entre países e organizações, associada à escassez de meios, não tolera que as organizações desperdicem recursos ou fiquem aquém dos seus objectivos, pois, quando assim acontece, ficam em desvantagem face aos concorrentes e serão estes a melhorar a sua performance e competitividade.

Quando o auditor, no desenvolvimento do seu trabalho, revela à administração as fraquezas da organização, identifica as causas que estiveram na sua origem, avalia as consequências das fraquezas identificadas e propõe recomendações, no sentido de serem corrigidas as debilidades referidas, está, em simultâneo, a ajudar os responsáveis a agir e a contribuir para que a organização se torne mais forte, competitiva e apta a enfrentar os desafios do futuro. Isto é, quando a Auditoria analisa o passado da organização, nomeadamente as transacções ocorridas e a informação que as descreve, a sua preocupação e as suas recomendações vão no sentido de preparar um futuro melhor para essa entidade.

A Auditoria Interna, apesar de ser uma função criada e desenvolvida dentro da organização por funcionários desta, não perde a característica de função independente que se debruça sobre as outras funções, de modo a informar a direcção sobre a existência e funcionamento dos controlos implementados. Como referem Morais e Martins (2003: 61) “*A Auditoria Interna é um controlo administrativo, cuja função é medir e avaliar a eficácia dos outros controlos*”, mas a sua actividade não pode ficar por aqui, se assim for, o seu papel estará incompleto. Fazem também parte das suas atribuições identificar as eventuais deficiências de funcionamento e apresentar soluções de melhoria, denominadas recomendações, a serem discutidas e implementadas pela administração. A Auditoria Interna, posteriormente, terá ainda como responsabilidade proceder ao acompanhamento (*follow-up*) dessa implementação. Seguindo estes procedimentos o seu trabalho pode de facto ajudar a organização auditada no alcance

dos seus objectivos. A Auditoria Interna não se deve ficar por uma avaliação inócua. Ela é útil e necessária quando da sua acção resultam consequências positivas para a organização auditada.

Quando o órgão de gestão de uma organização está em dificuldades para acompanhar com rigor todas as actividades e negócios desenvolvidos sob a sua responsabilidade, tem de recorrer à implementação de serviços de Auditoria Interna, os quais vão funcionar como órgão de staff da administração. Com o contributo deste órgão a administração passa a agir com mais segurança, a controlar com maior conhecimento e a dispor de mais tempo para se concentrar nas actividades mais importantes sob a sua responsabilidade. A gestão responsável do século XXI, não pode ficar à mercê do factor sorte, já que gerir, é tomar decisões com base em conhecimentos fidedignos, aos quais a Auditoria consegue aceder e disponibilizar em tempo útil às administrações para que estas possam minimizar as probabilidades de fraude, erros ou práticas ineficazes nos serviços pelos quais são responsáveis. Referindo-se à importância da Auditoria Interna, Gameiro (2004: 217) expõe:

*É um dado adquirido que a função de Auditoria Interna é uma peça fundamental e de valor acrescentado na melhoria e qualidade do serviço prestado e no modelo de governance no sector público, já que intervém numa lógica de melhor utilização dos recursos (valor para o cidadão contribuinte) e de acréscimo de benefícios e impactos sociais (valor para o cidadão utente) não desprezando os contributos que pode fornecer para a melhoria das estruturas organizacionais, gestão e controlo dos processos.*

Ao mesmo tempo que o elemento humano se vai afirmando como o factor mais determinante para o sucesso das organizações, também a Auditoria Interna se vai destacando, como ferramenta imprescindível a esse sucesso, já que fomenta o rigor e a qualidade nas decisões tomadas e nos métodos utilizados. O seu principal interesse é contribuir para que os objectivos da entidade onde desenvolve o seu trabalho sejam atingidos com eficiência e eficácia e numa relação custo-benefício favorável. Para concretizar a sua acção, a Auditoria Interna analisa o controlo interno e os activos da entidade a fim de constatar o correcto emprego destes; verifica a fiabilidade da informação utilizada e averigua se a estrutura organizativa dá cumprimento às políticas emanadas da direcção; analisa a racionalização dos critérios organizativos no sentido de valorizar a optimização dos recursos. Toda a sua acção é encaminhada no sentido de fazer recomendações oportunas que contribuam para o cumprimento dos objectivos

definidos pela direcção e que estes sejam atingidos como o máximo de eficiência e eficácia. Nesta perspectiva Morais (2004: 115) afirma:

*A Auditoria Interna entendida como um instrumento da Alta Direcção para conhecer o estado em que se encontra a sua organização é, sem dúvida, um dos factores chave para a melhoria da competitividade quer das organizações públicas quer privadas.*

Podemos afirmar que a actividade da Auditoria Interna se resume à procura de acrescentar valor para a entidade auditada. Rodrigues (2003: 3), referindo-se à utilidade da Auditoria destaca que:

*A necessidade de eficácia na realização dos objectivos e de eficiência na utilização dos recursos escassos, exige aos responsáveis das organizações um cada vez maior conhecimento e saber no desempenho das suas actividades. A informação constitui, na actual realidade económica, um poderoso activo para o exercício das suas funções e, em particular para o apoio à sua tomada de decisão.*

Rodrigues (2003: 3) escreve ainda que:

*A auditoria interna deve ser encarada como um instrumento que permite aos responsáveis agir com maior segurança e controlar com mais conhecimento.*

Neste âmbito podemos afirmar que a Auditoria Interna, em tempos de incerteza como aqueles que vivemos, contribui com o seu trabalho para ajudar a gestão a agir com determinação e rigor porque fornece segurança e fiabilidade à informação utilizada na tomada de decisão. A propósito do papel dos auditores internos, Morais e Martins (2003: 10) escrevem que estes “*Podem estar numa situação única para ajudar as empresas a eliminar desperdícios, simplificar tarefas e reduzir custos*”. As autoras (2003: 45) materializam esta ideia afirmando:

*Os auditores internos podem auxiliar a direcção a estabelecer objectivos, metas e sistemas, certificando-se de que os pressupostos que lhes servem de base são apropriados, se a direcção está a usar informações correctas, actuais e relevantes, se foram introduzidos controlos adequados às operações e programas e se as operações e os programas são consistentes com os valores organizacionais.*

Assim, dentro das funções adstritas à Auditoria Interna, encontra-se a avaliação dos controlos existentes; a detecção e comunicação à administração dos desvios detectados; a elaboração de recomendações tendo em vista a protecção do património e a qualidade da informação utilizada, bem como, a optimização dos recursos empregues. Para além destas funções, a sua responsabilidade passa pelo acompanhamento da implementação

das recomendações por si sugeridas e levadas à prática pela administração. Ainda no seguimento deste raciocínio Morais e Martins (2003: 63) afirmam:

*O auditor interno, actua como «olhos» da Direcção, verificando o controlo das operações, profunda e pormenorizadamente. As suas análises e recomendações são uma preciosa ajuda para a direcção e para os corpos directivos de cada área específica com o objectivo de alcançar um controlo mais eficaz, melhorar a operacionalidade e aumentar os benefícios.*

O trabalho desenvolvido pela Auditoria Interna reflectir-se-á na melhoria dos resultados das entidades auditadas quando estas dão seguimento às recomendações feitas, caso contrário, torna-se dispensável porque não acrescenta valor ao organismo para o qual desenvolve a sua actividade. Para o IIA<sup>22</sup>:

*Auditoria Interna é uma actividade independente, de avaliação objectiva e de consultoria, com o objectivo de acrescentar valor e melhorar as operações de uma organização. Pretende ajudar a organização na consecução dos seus objectivos, através de uma abordagem sistemática e disciplinada, na avaliação da eficácia da gestão de risco, do controlo e dos processos de governação.*

A função da Auditoria Interna é desenvolvida de forma contínua e com o objectivo de acrescentar valor, o que se traduz por uma sistemática avaliação dos riscos, verificação do cumprimento e eficácia dos controlos internos e dos processos de governação que levam à consecução dos objectivos definidos. O trabalho dos auditores internos consiste em fornecer informações à administração sob a forma de relatórios ou pareceres para que esta faça o acompanhamento e o controlo das suas decisões. Por sua vez, o instituto de Auditoria Interna Americano, citado por Marques de Almeida (2000: 465) apresenta a seguinte definição:

*A auditoria interna é uma função de avaliação independente, estabelecida dentro de uma organização, para examinar e avaliar as suas actividades. Como serviço de uma organização, o objectivo da auditoria interna é assistir os membros da organização, incluindo neles o “management” e a mesa dos directores, no desempenho efectivo das suas responsabilidades. Com este objectivo a auditoria interna fornece-lhes análises, avaliações, recomendações, conselhos e informações relacionadas com as actividades revistas. O objectivo inclui a promoção de um controle efectivo a custo razoável.*

---

<sup>22</sup> Institute of Internal Auditors, citado por Morais e Martins (2003: 62)

O crescimento da actividade das organizações e a diversidade de negócios em que estão envolvidas, tornou difícil, senão mesmo impossível, por parte das administrações, o acompanhamento rigoroso das operações. Por outro lado, a Auditoria Financeira só por si, tornou-se incapaz de trazer para a gestão o rigor exigido. A procura da eficácia na realização dos objectivos e da eficiência na utilização dos recursos exigem aos responsáveis de qualquer organização um conhecimento profundo das actividades desenvolvidas, dos procedimentos relacionados e dos riscos associados. Assim, para minimizar os efeitos da complexidade organizacional derivados do seu crescimento, surge a necessidade da Auditoria Interna. Esta deve ser entendida, como a Auditoria que é efectuada por quadros da entidade, dependendo da autoridade da administração e funcionando como órgão de apoio à gestão para as mais variadas áreas. A Auditoria Interna deve ser independente no seio da organização e prestar contas directamente à administração. Para Moraes e Martins (2003: 63) são atribuições da Auditoria Interna:

- 1- Examinar e apreciar a razoabilidade, a suficiência e aplicação dos controlos contabilísticos, financeiros e operacionais e promover um controlo eficaz a um custo razoável -relação custo/benefício, com base na avaliação do risco;*
- 2- Verificar até que ponto os activos da entidade estão justificados e livres de ónus bem como se os processos de governação são adequados;*
- 3- Avaliar a qualidade e eficácia do trabalho desenvolvido pelos trabalhadores;*
- 4- Recomendar melhorias no sistema.*

Para as autoras, a Auditoria Interna é cada vez mais necessária nas empresas e nas organizações, já que ao fornecer análises e recomendações das actividades examinadas ajuda a eliminar desperdícios, a simplificar processos e a reduzir custos. O auditor interno ao identificar as fraquezas e ao sugerir soluções, contribui para a eficácia e eficiência da entidade auditada e confere fiabilidade ao sistema de controlo interno existente, isto é, acrescenta valor à organização. Fazem parte dos objectivos da Auditoria Interna assistir os responsáveis da organização no efectivo desempenho das suas funções, mormente, na tomada de decisão. Em síntese, a Auditoria Interna contribui para melhorar a qualidade da gestão. Num tempo de acérrima concorrência entre organizações, todas as melhorias e ganhos de eficiência são necessários e em última análise, mesmo imprescindíveis para a sua continuidade.

No entendimento de Morais (2005: 19) para que a Auditoria Interna cumpra os seus objectivos deve ser desenvolvida com base no modelo COSO e, o auditor interno deve em cada momento, questionar:

- *Qual o objectivo específico da unidade, operação ou área a auditar?*
- *Qual é o risco associado?*
- *Qual a probabilidade de ocorrência?*
- *Quais os procedimentos que minimizam o risco?*
- *Quais os tipos de controlo mais adequados, nomeadamente os preventivos?*
- *Qual é a técnica que permite avaliar que os procedimentos adoptados minimizam o risco identificado?*
- *Qual o teste que torna visível o resultado da técnica anterior utilizada?*

Quando o auditor interno actua baseado no modelo COSO (na gestão do risco), procura num primeiro momento identificar os riscos, medir a sua probabilidade de ocorrência e posteriormente procura levar a organização a agir no sentido de os reduzir e se possível evitar. Ao ajudar a organização a minimizar os riscos, através do reforço controlo interno, o auditor está a contribuir para que os objectivos da organização sejam alcançados e os riscos mitigados.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que a função da Auditoria Interna se consubstancia num instrumento de disseminação de boas práticas de gestão ao serviço da organização e contribui para a melhoria da capacidade de resposta desta aos desafios dos mercados em que opera. Assim, com o recurso à Auditoria valoriza-se a mudança sempre que esta convirja para a perseguição de resultados e para a evolução da organização no sentido de melhor adaptação a novos desafios e ao aproveitamento de oportunidades.

### **3. CONTROLO INTERNO**

#### **3.1. NOÇÃO**

De uma forma geral, a palavra controlo está associada a aspectos negativos interpretados como restrição, coerção, delimitação.

*Quando pensamos em controlo, de um modo geral, do ponto de vista da administração de uma empresa, ou mesmo dos organismos, serviços ou entidades empresariais públicas, a questão de fundo continua a residir na procura das melhores práticas para evitar surpresas indesejáveis, isto é, as falências, perdas inesperadas, os desvios do previsto, os desperdícios ou no limite, as fraudes. (Carpinteiro, 2002: 114)*

No entanto, a finalidade do controlo é assegurar que o resultado das acções se ajuste, o mais possível, aos objectivos da organização.

*A existência de recursos escassos, susceptíveis de emprego alternativo, em ordem à satisfação de necessidades desigualmente valoradas pelos indivíduos, dita a necessidade do controlo. Este implanta-se em organizações complexas e descentralizadas, de forma a influir no comportamento das pessoas que fazem parte da organização para que se ajustem aos objectivos organizativos. (Marques de Almeida, 2000: 318)*

Segundo o autor, o objectivo do controlo é assegurar que as actividades do serviço ou organismo se realizem da forma planeada e contribuam para a consecução dos objectivos globais da entidade, acrescentando ainda que o conceito de controlo é influenciado por diferentes contribuições teóricas, pelo que a sua noção pode ser objecto de muitas interpretações consoante os aspectos relevantes que as diferentes teorias focalizam. Segundo a Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas (AECA) (2001: 36):

*Com o controlo pretende-se conseguir uma eficaz e apropriada utilização dos fundos públicos, uma gestão rigorosa e a regularidade da acção administrativa e informação.*

Para Gariso (2004: 13) o controlo interno é:

*Uma forma de organização que visa medir o grau de eficiência de todos os sistemas de controlo para se determinar o nível de confiança e consequentemente identificar eventuais deficiências (...) que requeiram maior alcance para as provas a efectuar.*

O controlo interno é um processo contínuo, flexível e global, realizado com o intuito de minimizar riscos e levar ao alcance de objectivos através da optimização dos recursos disponíveis e cumprimento das normas instituídas. Neste sentido, controlar é toda a acção desencadeada pela administração para atingir as metas estabelecidas e assegurar que tudo corre de acordo com o planeado e com as instruções emitidas. Controlar implica ainda, quando necessário definir e implementar acções correctivas.

Segundo o Glossário de Termos Comuns utilizados no âmbito do controlo externo do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas de Portugal e do Brasil (1992) o controlo interno é descrito como:

*Conjunto de processos e meios que permitem respeitar o orçamento e os regulamentos em vigor, salvaguardar os activos, assegurar a validade e autenticidade dos registos contabilísticos e facilitar as decisões de gestão,*

*especialmente através da colocação à disposição, no momento oportuno, de informação financeira.*

Por sua vez o Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)<sup>23</sup> define controlo interno como:

*Um processo levado a cabo pelo Conselho de Administração e outros membros da organização com o objectivo de proporcionar um grau de confiança razoável na concretização dos seguintes objectivos: Eficácia e eficiência dos recursos; Fiabilidade da informação financeira e Cumprimentos das leis e normas estabelecidas.*

Neste conceito proposto pelo COSO, Morais (2005: 11) salienta quatro particularidades fundamentais: as características de processo; levado a cabo por pessoas; grau de confiança razoável e alcançar objectivos. Para a autora, estas quatro características estão presentes em qualquer controlo interno e constituem a sua essência. De facto, não existe nenhum controlo interno que não seja um processo levado a efeito por pessoas para oferecer uma garantia razoável, nunca total, de que os erros não ocorrerão, sendo implementado com o objectivo de que se atinjam as metas definidas para cada organização em concreto.

*Podemos afirmar que a empresa possui um controlo interno quando, na sua globalidade, está dotada de uma organização própria de antecipação dos riscos a fim de minimizar as consequências e otimizar a sua “performance”. (Barbier citado por Morais e Martins, 2003: 18)*

Por sua vez, Pimentel (2004: 191) apresenta o seguinte conceito de sistema de controlo interno:

*Qualquer organização, independentemente da sua natureza, dimensão ou complexidade, pressupõe a existência de um conjunto de mecanismos reguladores do seu funcionamento que assegurem a sua preservação enquanto ente organizado. É esse conjunto de instrumentos de auto controlo que é habitualmente designado por Sistema de Controlo Interno.*

Entendido o controlo interno deste modo, podemos afirmar que qualquer entidade, por mais simples ou complexa que seja a sua estrutura organizativa dispõe sempre do seu próprio controlo. Quando uma organização é muito pequena e é propriedade de apenas por um único indivíduo, o controlo do negócio é totalmente detido por este, que em cada momento faz uma avaliação dos riscos que o seu negócio corre e tenta antecipar-se

---

<sup>23</sup> COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Grupo de Trabalho constituído por vários organismos Internacionais com o objectivo de definirem novo conceito de controlo interno.

à sua ocorrência a fim de evitá-los. À medida que a organização cresce e a complexidade aumenta, a necessidade de implantar um bom sistema de controlo interno, torna-se indispensável ao seu funcionamento. A implementação do controlo interno em qualquer entidade deve ser vista como uma ferramenta de utilização corrente e cuja finalidade é identificar de forma paradigmática, os procedimentos a serem seguidos na execução das actividades.

Costa (1995: 31) reportando-se às várias funções atribuídas à administração de uma empresa, acentua que assume particular importância a que se refere à implementação de um sistema de controlo interno cujos principais objectivos devem permitir assegurar:

- a confiança e a integridade da informação;
- o cumprimento de políticas, planos, procedimentos e legislação aplicável;
- a custódia dos activos;
- a utilização económica e eficiente dos recursos;
- a realização dos objectivos e metas fixados para as operações ou programas.

Na prática, o processo de controlo é feito através de três fases que constituem um processo cíclico. Na primeira fase são estabelecidos os padrões desejados, na segunda é feita a observação do desempenho e na terceira, quando necessárias, são empreendidas acções correctivas. O controlo funciona a partir da informação que recebe sobre a forma como as operações estão a decorrer, compara-a com os padrões já definidos e determina acções correctivas, sempre que desvios inaceitáveis possam vir a suceder. Deste modo quando os riscos identificados são altos, a administração, pode aumentar as actividades de controlo a fim de os minimizar. Visto nesta perspectiva, o controlo interno tem um carácter “ex-ante”, isto é, existe para evitar o erro, no entanto, torna-se também útil quando apesar do erro ocorrer contribui para mitigar os seus efeitos e impedir a possibilidade da sua repetição no futuro.

*Numa perspectiva simplista, são os controlos que permitem que as orientações, instruções e ordens, emanadas pelos responsáveis máximos pela gestão das entidades se cumpram adequadamente por quem as compete executar. No entanto, numa perspectiva mais esclarecida, os controlos são implementados e aperfeiçoados constantemente, no sentido de gerir os riscos que podem comprometer a realização dos objectivos definidos para a organização. (Carpinteiro, 2002: 114)*

### 3.2. CONTROLO INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A crescente consciencialização dos cidadãos sobre os seus direitos leva-os a interrogarem-se, sobre a forma de como estão a ser administrados os bens públicos.

*Na sua quase globalidade, os recursos financeiros destinados à satisfação das necessidades colectivas têm origem nos impostos pagos pelos cidadãos, contribuintes que, conseqüentemente, esperam do Estado uma utilização adequada, materializada numa correcta aplicação desses mesmos recursos por parte das entidades e gestores do sector público, tendo como pressuposto que aqueles resultaram da abdicação, por parte dos cidadãos, de uma fracção do seu património. (Ramos, 2003: 143)*

Por este motivo a gestão de qualquer serviço público deve possuir subjacente e em efectivo funcionamento um conjunto de rotinas, regras, métodos e procedimentos que contribuam para a salvaguarda do património do organismo, fidedignidade da informação utilizada e conseqüente eficiência dos serviços prestados. Segundo Baptista (2004: 9):

*Tradicionalmente, na Administração Pública, o controlo era efectuado por entidades exteriores, tais como o Tribunal de Contas, as Delegações da Contabilidade Pública, as Inspeções Gerais dos Ministérios, que se preocupavam essencialmente com a forma (e não com o conteúdo). Era um controlo da legalidade, mais com preocupação sancionatória do que pedagógica.*

Pelo menos desde o XIII Governo que o controlo ocupa um lugar de relevo no quadro de reforma da AP. Em coerência com este princípio programático, o artigo 11º da Lei nº 52-C/96, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 1997, incumbiu o Governo de legislar no sentido de estruturar o sistema nacional de controlo interno da administração financeira do Estado.

*Em Portugal, nos últimos anos, vem-se fazendo um esforço significativo em matéria de controlo interno, dado que até 1995, pouco ou nada legislado sobre este assunto. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 33)*

Assim, o DL nº 166/98, de 25 de Junho, esclarece no seu preâmbulo que cria o Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno, a quem, para além das funções de coordenação do sistema, é confiada a missão de consolidar metodologias harmonizadas de controlo e estabelecer critérios mínimos de qualidade. Este dispositivo legal procura ainda promover a difusão de uma “cultura de controlo” em todos os níveis da administração financeira do Estado, que permita a assunção de uma generalizada

consciência da decisiva relevância do controlo como forma privilegiada de melhorar a gestão. O ponto 2, do artigo 2º do DL nº 166/98 refere:

*O controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei.*

Tanto no sector público como no sector privado, a actividade de gestão para garantir a sua eficácia precisa do controlo, só é possível haver gestão de qualidade com a existência e o funcionamento efectivo de um bom sistema de controlo interno.

*As entidades de controlo não podem ficar-se unicamente pelo controlo do conhecimento da legalidade descrito por parte das administrações públicas, deve haver uma tendência cada vez maior para o controlo da gestão, no qual se avalia o cumprimento de metas e objectivos. Isto significa que, ao controlar-se a gestão de um determinado organismo público, deve avaliar-se a economia, a eficiência e a eficácia da sua actuação. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 33)*

Os serviços públicos estão a tornar-se organizações complexas, para as quais é necessário adoptar sistemas contabilísticos e de controlo apropriados. O POCAL- Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais e o POC- E, Plano Oficial de Contabilidade Educação são exemplos desses sistemas, onde, às preocupações com o controlo da legalidade e do equilíbrio financeiro, há a acrescentar o controlo com a produtividade e economicidade. Daí, que no POCAL o sistema de controlo interno vise, entre outros, os objectivos de salvaguarda de activos, prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro; exactidão e integridade dos registos contabilísticos; preparação oportuna de informação financeira fiável.

*Tão importante do que alocar os recursos societais é a tarefa de os organizar, potenciar e tornar úteis. Tarefa essa que compete às Administrações, em que se deverão desenvolver, a par de um rigoroso perfil gestor por parte dos Dirigentes das Entidades Públicas, as actividades de auditoria regular (e inspecção) no enunciado desígnio de melhorar o funcionamento da actividade administrativa e de corresponder às legítimas expectativas das pessoas utentes das Entidades. A criação do sistema de Controlo Interno das Administrações e o trabalho regularmente organizado desse Sistema, com o Tribunal de Contas, é um dos modos de exigência que a República deve consolidar. (Aníbal, 2001: 8)*

As actividades de controlo têm como finalidade verificar a conformidade do funcionamento concreto das unidades organizacionais ou de um seu segmento e identificar factores condicionadores ou restritivos da sua eficiência, considerando os meios disponíveis e os serviços prestados. Qualquer sistema de controlo interno deve basear-se na eficiência e estar orientado para metas e resultados, procura de melhoria contínua e excelência de serviços centrada nos interesses dos clientes internos e externos. Toda a organização privada ou pública, acaba por adoptar ou criar, um sistema de controlo adequado à sua estrutura organizacional e à sua dimensão, no entanto, por vezes, não é dado conhecimento aos funcionários sobre a sua existência, o que acontece quando o sistema não está formalizado por escrito. Outras vezes, o sistema de controlo existe e está formalizado, e ainda assim não são visíveis os efeitos da sua aplicação, ou seja, não funciona de facto porque não há da parte da administração consciência da extrema importância do ambiente de controlo para o funcionamento eficiente e eficaz dos serviços. Para que um sistema de controlo interno tenha utilidade, não basta que exista, é acima de tudo necessário que funcione e que todos os colaboradores estejam cientes da sua importância e pautem o seu desempenho pelos procedimentos nele definidos, pois só assim poderão contribuir para a concretização dos objectivos estabelecidos e minimização dos riscos associados. Em grande parte dos organismos públicos portugueses, a motivação e a sensibilidade dos responsáveis não está ainda suficientemente consciencializada para a importância e para as vantagens que a implementação, manutenção e avaliação permanente do sistema de controlo interno pode trazer para a melhoria dos serviços pelos quais são responsáveis. Há ainda um longo caminho a percorrer pela AP portuguesa, e sobretudo pelos seus dirigentes para que estes tomem consciência do contributo que as auditorias e o controlo interno podem oferecer para a melhoria do funcionamento dos serviços públicos em termos de eficiência e eficácia. Por sua vez, o funcionamento do sistema de controlo interno deve ser acompanhado por uma adequada supervisão, na qual intervém a Auditoria Interna. Para Correia (2004: 31) na AP:

*O rigor e a fiabilidade da informação contabilística dependem essencialmente do sistema de controlo interno existente em cada serviço público, o qual permite prevenir contra eventuais fraudes, crimes, erros e omissões e melhorar a economia, a eficiência e a eficácia dos mesmos que se defrontam, na falta deste, com um conjunto de situações e problemas que urge resolver e ultrapassar para que dentro em breve possam dispor de demonstrações financeiras, válidas, fidedignas e aderentes à realidade.*

Segundo esta perspectiva, o rigor e a fiabilidade da informação contabilística estão directamente dependentes do sistema de controlo interno existente em cada serviço público. Pelo que, quando não existe sistema de controlo interno, ou quando o seu funcionamento é imperfeito, a informação produzida pela contabilidade não é rigorosa, podendo mesmo conter erros, fraudes ou omissões e levar as demonstrações financeiras destes serviços a não serem dignas de total confiança e em última análise mesmo distantes da realidade que deveriam espelhar.

*O princípio da legalidade teve ao longo dos tempos um papel de primordial importância, o que faz com que as organizações se encontrem ante a necessidade de conjugar esta vertente tradicional com outros indicadores, indispensáveis no processo decisório, se revele, por isto fundamental que se complete este regime com controlos sobre a actuação dos gestores, para poder avaliar se a gestão económica dos recursos públicos (escassos) está sendo levada a cabo de forma correcta e se é objecto de controlo especializado. Ou seja, se está assegurada a gestão desses recursos de forma eficaz, eficiente, económica e equitativa. (Costa Marques e Marques de Almeida)*

Na AP, com a crescente consciencialização dos cidadãos o controlo interno torna-se ainda mais necessário, porque os contribuintes querem saber o que é feito com dinheiro dos seus impostos e sentem-se legitimados a questionar os gestores sobre a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. A pressão dos cidadãos leva os gestores a estarem mais atentos ao controlo interno dos serviços pelos quais são responsáveis. Em simultâneo e como consequência desta pressão, o poder político e legislativo tem vindo a criar instrumentos legais e órgãos de controlo para averiguar como funcionam os serviços públicos. São exemplos destes dispositivos legais o DL n° 249/98, de 11 de Agosto, que reforça o papel e a posição da Inspeção-Geral de Finanças; a Lei n° 98/97 que estabelece a acção do Tribunal de Contas; o DL n° 131/96, de 13 de Agosto, com o qual o Governo instituiu, o regime legal das auditorias de gestão de recursos humanos na AP e o DL n° 220/98, de 17 de Julho, que criou a Inspeção Geral da Administração Pública (IGAP), à qual foi atribuída a responsabilidade pelo controlo e Auditoria de Gestão de toda a administração central e local do Estado, nos domínios de política de recursos humanos e racionalização de estruturas e simplificação de procedimentos. Assim, as competências criadas pelo DL n° 131/96, foram transferidas para a IGAP em 1998, entidade que, ficando em regime de instalação, apenas em 2001 foi dotada da respectiva lei orgânica, por força do DL n° 154/2001, de 7 de Maio.

A existência e o funcionamento efectivo de um sistema de controlo interno, oportuno, fiável e relevante contribui para o funcionamento eficiente dos serviços. Quando estes funcionam bem e são eficazes os seus responsáveis não devem temer quaisquer inspecções ou auditorias, pois estas ser-lhe-ão úteis ao comprovarem o seu bom desempenho e ainda poderão fornecer sugestões para possíveis melhorias a implementar. Segundo Correia (2004: 36):

*Um adequado sistema de controlo interno é, assim, uma condição indispensável ao bom funcionamento do sistema de informação contabilístico e à prossecução dos objectivos, competências e atribuições de cada serviço público.*

Quanto melhor for o sistema de controlo interno de um serviço, mais baixa é a possibilidade de no seu funcionamento se encontrarem erros, fraudes ou mesmo crimes, e maior é a probabilidade de as suas demonstrações financeiras serem verdadeiras e coincidentes com a realidade económica, patrimonial e financeira que visam representar.

### **3.3. SUPERVISÃO**

A supervisão é uma das componentes essenciais para garantir a qualidade e o bom funcionamento dos sistemas de controlo interno. Podemos defini-la como um conjunto de análises e verificações que procuram aferir se as outras componentes do controlo são adequadas para assegurar o controlo das actividades desenvolvidas, a prevenção dos riscos associados e a concretização dos objectivos definidos.

*A credibilidade de um Estado Democrático, que seja ao mesmo tempo eficiente e transparente para os cidadãos, passa também pela existência de órgãos de controlo independentes, dotados de profissionais de elevado perfil técnico e qualificado, dos quais a gestão pública pode beneficiar.*  
(Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 41)

Certificar que o sistema de controlo interno da entidade em análise existe e que funciona de facto é uma das funções da supervisão. Para além disso, a supervisão procura confirmar se o sistema de controlo adoptado é o adequado para as actividades desenvolvidas, no sentido de promover o cumprimento efectivo dos objectivos perseguidos. São ainda funções da supervisão comunicar à direcção as deficiências encontradas em tempo oportuno para que esta tome as medidas correctivas necessárias.

*A concepção tradicional de controlo (baseada na legalidade) há muito tempo que entrou em crise. Por isso a Administração Pública e os gestores públicos têm procurado novas formas de gestão que possibilitem a prestação de melhores serviços aos cidadãos. Parece também um dado adquirido que os antigos procedimentos de fiscalização não são já de modo nenhum suficientes pelo que é necessária uma cultura de controlo. (Costa Marques e Marques de Almeida, 2004: 41)*

A materialização das actividades de supervisão pode ser executada de forma contínua ou através de avaliações pontuais. Em qualquer das modalidades, a actividade de supervisão deve conduzir a revisões do sistema de controlo interno, dado que este é flexível e conseqüentemente passível de reformulações que contribuam para a optimização dos recursos empregues e melhoria contínua das actividades e serviços objecto da sua acção.

Na opinião de Morais (2005) a Auditoria Interna é o órgão ideal de supervisão, integrado na estrutura do sistema de controlo interno e deve pautar a sua acção com independência e poder emanado da direcção à qual deve dar conhecimento das avaliações por si efectuadas sobre a forma como funcionam os outros controlos.

#### **4. AUDITORIA E AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO**

##### *Contributo da Auditoria para a Avaliação do Desempenho*

A Auditoria, entendida como um exame das operações e actividades de determinada entidade com vista a verificar através da comparação com indicadores se estas são executadas ou funcionam em conformidade, representa um enorme contributo para a melhoria do desempenho dos serviços e das pessoas que neles trabalham. O valor da Auditoria advém-lhe sobretudo da qualidade das recomendações efectuadas e das propostas de melhoria sobre as actividades auditadas. Quando um órgão independente da administração, como é o caso da auditoria conclui que um serviço ou sector da organização funciona bem, essa conclusão tem mais valor e utilidade para a administração do que as suas próprias conclusões porque lhe confere ainda mais autoridade sobre as decisões tomadas.

*Mais do que nunca é necessário introduzir, na direcção e gestão dos recursos humanos mudanças que favoreçam a sua adequação aos*

*princípios e práticas aceites na gestão moderna. De maneira prioritária, o enfoque da gestão orientada por resultados deve ser impulsionada, mediante a implementação de um sistema de avaliação do desempenho que premeie e distinga o alcance de objectivos. (García, 2004: 67)*

O ser humano é por natureza complexo e difícil de compreender, sobretudo, quando analisado em grupo e em contexto de trabalho. O sucesso ou insucesso de uma organização depende de inúmeros factores (tecnologias empregues; procedimentos utilizados, clareza dos objectivos perseguidos; estrutura adoptada; boa utilização dos recursos disponíveis, etc.). Mas para além destes, há um que se destaca, o elemento humano. Se numa organização as pessoas não tiverem um bom desempenho, o insucesso e o fracasso desta serão o futuro mais provável, mesmo que a organização em causa possua avultados recursos materiais e financeiros. O desempenho das pessoas não é uma variável isolada, depende de uma multiplicidade de factores onde a formação; a motivação; o saber-fazer; o estado de saúde e o controlo das actividades desenvolvidas são alguns exemplos de condicionantes do trabalho nas organizações. Nos serviços públicos, muitas das variáveis intervenientes no desempenho dos funcionários não são manipuláveis pelo responsável dos recursos humanos, pois, quase tudo o que o gestor pode fazer está restringido pela lei. Das variáveis sobre as quais o dirigente de um organismo público pode actuar, está a existência ou não da Auditoria. Existindo Auditoria Operacional a um determinado serviço, esta, avalia os controlos internos existentes e tira ilações sobre a sua adequação, áreas de maior risco e necessidade de reformulação. Permite ainda efectuar a avaliação do desempenho dos serviços e dos funcionários à luz de indicadores e propor recomendações que fomentem a melhoria dos serviços através da melhor utilização dos recursos disponíveis (eficiência) para a obtenção dos resultados desejados (eficácia).

*As pessoas que trabalham na Administração Pública têm a responsabilidade de executar e implementar as políticas públicas. São os funcionários públicos que com a sua dedicação e formação se convertem em factor crítico para que seja possível uma Administração mais ágil e mais eficaz. (García, 2004: 66)*

Os normativos legais e os vários autores que se dedicam ao estudo da AP portuguesa, têm concluído, que um dos seus problemas prementes está no subaproveitamento dos funcionários e na ausência de condições de realização pessoal e profissional com que estes se confrontam. Uma das soluções possíveis para colmatar

este axioma, passa pela utilização generalizada da Auditoria na AP, nomeadamente, na gestão dos recursos humanos, pois actualmente, apenas um número residual de serviços públicos possui Auditoria, apesar de estar demonstrado ser esta uma das ferramentas decisivas para a melhoria dos serviços prestados pelas organizações para solucionar muitos dos seus problemas e disfuncionalidades.

O artigo 38º (Auditorias) do DR nº 19-A/2004, de 14 de Maio, que regulamenta o SIADAP, refere-se explicitamente à intervenção das auditorias ao enunciar que:

*1- Cabe à Inspeção-Geral da Administração Pública analisar regularmente, no âmbito das suas actividades, a forma como o sistema integrado de avaliação do desempenho da AP é aplicado, mormente se os respectivos objectivos e princípios informadores estão a ser alcançados e respeitados.*

*2- Poderá ser superiormente determinada à mesma Inspeção-Geral a realização de auditorias nos casos em que se revelem desvios dos objectivos estabelecidos, em especial à selectividade do sistema de avaliação do desempenho.*

O desempenho de uma qualquer organização exige uma avaliação exaustiva sobre o seu funcionamento a ser comunicada num primeiro momento aos seus responsáveis superiores, e depois por estes, a todos os funcionários. É importante que as pessoas saibam a utilidade do seu trabalho e que obtenham um *feedback* do seu envolvimento organizacional. A Auditoria permite a obtenção desse retorno, cabe aos gestores e responsáveis das organizações o uso adequado a dar ao trabalho por si realizado. No que concerne à avaliação dos serviços, o artigo 18º (Avaliação dos serviços e organismos) da Lei nº10/2004, estipula:

*1- A avaliação dos serviços e organismos pressupõe a informação sobre recursos humanos e materiais afectos a cada unidade orgânica que o integra, bem como a apresentação de resultados, efectuando-se através de:*

*a) Auto-avaliação;*

*b) Serviços de controlo e auditoria;*

*c) Entidades externas.*

*2- A avaliação deve incluir a apreciação por parte dos beneficiários da quantidade e qualidade dos serviços prestados com especial relevo quando se trate de unidades prestadoras de serviços externos.*

Contudo, a forma como os serviços e organismos da AP irão ser avaliados, apesar de definida, desde Maio de 2004, ainda não se encontra regulamentada, tendo o

XVII Governo previsto que esta regulamentação venha a ocorrer durante o ano de 2006 para entrar em vigor em Janeiro de 2007, conforme se lê no nº 5, alínea b) da RCM nº 109/2005, de 30 de Junho.

Ao longo deste capítulo procurámos demonstrar o contributo e a utilidade da Auditoria, sobretudo para a Administração Pública. Na segunda parte deste trabalho, iremos verificar se, efectivamente, as suas potencialidades são utilizadas pelos responsáveis pela Avaliação do Desempenho dos AAE em sete estabelecimentos do Ensino Secundário localizados no norte do distrito de Aveiro.

## **PARTE II**

## CAPÍTULO III: METODOLOGIA

### 1. JUSTIFICAÇÃO DA OPÇÃO METODOLÓGICA

De acordo com Yin (1994), a selecção das questões de investigação é provavelmente o passo mais importante para escolher o tipo de pesquisa. O autor aconselha alguma paciência e tempo para pôr em prática esta tarefa, sugerindo que as questões iniciadas porquê e como são as que se revelam mais adequadas à utilização de estudos de caso como estratégia preferencial de investigação.

Nesta investigação pretendemos estudar um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto de vida real, onde as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes, a Avaliação do Desempenho na AP e especificamente nos AAE. O fenómeno que pretendemos estudar, apresenta-se inseparável do contexto em que ocorre, quer no plano restrito da gestão de recursos humanos quer ao nível global da organização (escola) onde é implementado. Ainda de acordo com Yin (1994), a opção metodológica pelo estudo de caso faculta a utilização de várias fontes de evidência, o que vem reforçar a nossa opção por esta metodologia. O estudo de caso é, uma estratégia adequada na investigação de acontecimentos contemporâneos, sobretudo quando os comportamentos relevantes não puderem ser manipulados. Daí que o estudo de caso se sirva de várias fontes de evidência como a observação directa, as entrevistas e o inquérito por questionário, entre outras.

*É possível que considere que um estudo que recorre a inquéritos é inevitavelmente quantitativo; este porém, poderá também possuir características qualitativas. Os estudos de casos, geralmente considerados qualitativos, podem combinar uma grande variedade de métodos, incluindo técnicas quantitativas. (Bell, 1997: 85)*

As condições e características de que se reveste o estudo de caso, permitem diferenciar este tipo de estudos de outras estratégias de pesquisa, residindo aqui algumas das críticas que se têm feito à volta desta forma de investigação, nomeadamente para com estudo de caso simples, o qual é criticado por apresentar pouca base para a generalização científica. Embora esta crítica tenha algum fundamento, Yin (1994) argumenta que o mesmo se pode afirmar acerca dos estudos experimentais na medida em que os factos científicos não são baseados em experiências simples, mas sim num conjunto de experiências múltiplas, as quais procuram replicar o mesmo fenómeno sob diferentes condições. Estes estudos procuram separar o fenómeno do seu contexto,

prestando atenção a algumas variáveis, sendo o contexto controlado pelo ambiente laboratorial. Os estudos de caso são generalizáveis para teorias e não para populações ou universos. Neste projecto de pesquisa, procuramos generalizar conceitos e não tanto enumerar frequências, aquilo a que Yin (1994) apelidou por generalização analítica e generalização estatística, respectivamente. Contudo no nosso estudo de caso, a estatística também será utilizada, mas somente para tratar as questões do inquérito, derivadas de perguntas de facto, constituídas por variáveis quantitativas discretas. Será com base nestas variáveis que vamos testar a nossa hipótese nuclear. Pardal e Correia (1995: 22) caracterizam o estudo de caso, quanto à generalização, como um método que analisa de modo intensivo, situações particulares e sob condições limitadas possibilita algumas generalizações empíricas, de validade transitória.

Os aspectos essenciais a serem investigados com o nosso projecto prendem-se com a compreensão das mudanças que se têm vindo a verificar na gestão de recursos humanos da AP, nomeadamente a implementação do SIADAP, Lei nº 10/2004, de 22 de Março. Um dos primeiros passos seguidos foi a definição das questões da investigação.

*A dificuldade de começar de forma válida um trabalho tem, frequentemente, origem na preocupação de fazê-lo demasiado bem e de formular desde logo um projecto de investigação de forma totalmente satisfatória. Uma investigação é, por definição, algo que se procura. É um caminhar para um melhor conhecimento e deve ser aceite como tal, com todas as hesitações, desvios e incertezas que isso implica. (Quivy e Campenhoudt, 1998: 31)*

Começámos por formular a seguinte questão: Em que medida é possível influenciar o desempenho dos funcionários públicos a partir da legislação que o regulamenta? Posteriormente, esta questão foi reformulada: **Com o SIADAP, é possível influenciar o desempenho dos funcionários e promover a eficiência e a eficácia nos serviços prestados ao público?** Ao procurarmos resposta a esta pergunta, pretendemos também aferir qual o contributo da Auditoria na monitorização do novo sistema de Avaliação de Desempenho.

Como hipótese<sup>24</sup> nuclear aventamos: **A Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83, revelou-se inadequada para gerir os recursos humanos da AP e para medir de forma objectiva o seu desempenho.**

---

<sup>24</sup> Por hipótese entende-se a explicação ou solução mais plausível de um problema, (...) é uma proposição testável, que pode vir a ser a solução do problema. (Almeida e Freire, 2003:44)

No que concerne ao *design* do método por nós utilizado poderíamos dizer que se trata essencialmente de um método descritivo com uma componente explicativa, que engloba uma pequena parte quantitativa, sendo no essencial quanto à obtenção e tratamento de dados um método qualitativo que privilegia a análise, o caso singular e operações que não impliquem quantificação e medida.

No que diz respeito aos quadros de referência e segundo a perspectiva de Pardal e Correia (1995: 17) podemos classificar o método utilizado de dialéctico dado que enfatiza, na explicação da realidade social, a existência de contradições no seu interior. Quanto ao tipo, Pardal e Correia (1995:23) classificam os estudos de caso em: de exploração; descritivos e práticos. O estudo de caso que propomos enquadra-se mais nesta última tipologia dado que estes, visam “*estabelecer o diagnóstico de uma organização ou fazer a sua avaliação, seja porque procuram prescrever uma terapêutica ou mudar uma organização*” (Bruyne et al., 1991: 225).

## **1.2. OBJECTIVOS E PROBLEMÁTICA**

Da pesquisa bibliográfica efectuada, resultou a identificação de um conjunto de autores, designadamente, Moreno (2002), Neves (2002), Seixo (2004), Cadilhe (2005), Carapeto e Fonseca (2005), Sarrico (2005), que apontam a Avaliação de Desempenho como uma das componentes essenciais da reforma que urge promover na AP. Existe consenso entre os investigadores relativamente à necessidade de tornar a AP mais eficiente e eficaz nas suas acções, de forma a custar menos e a oferecer serviços de qualidade em tempo oportuno. Aumentar a produtividade dos serviços e dos funcionários públicos, são condições apresentadas como inequívocas para elevar a competitividade do país.

*A melhoria das organizações, em especial na AP é um desiderato complexo em que os factores técnicos são um elemento importante mas não exclusivo (Apolinário, 2006: 4)*

Sem desprezar a tecnologia empregue, é o elemento humano que marca a diferença nas organizações e que contribui de forma decisiva para a sua performance. Embora o sucesso das organizações dependa de múltiplos factores, o desempenho das pessoas que nelas trabalham são o elemento crucial para a sua eficácia, motivo porque a avaliação e o desempenho dos funcionários assumem hoje tanto interesse. As pessoas com fraco desempenho são um obstáculo ao sucesso das organizações, por isso, estas,

procuram medir, corrigir e desenvolver o desempenho dos seus colaboradores para melhorarem a sua performance global. O conceito de desempenho aqui referido passa pelo postulado “se não for medido, não pode ser gerido”. A AP não pode ficar à margem deste processo.

A oportunidade deste estudo, advém do facto de ser inovador ao procurar conhecer o que é que políticos (legisladores), líderes (dirigentes) e funcionários têm feito, para elevar a produtividade da AP. Este trabalho pretende identificar as medidas tomadas, como foram aplicadas, os resultados alcançados e o contributo que a Auditoria Interna pode dar no acompanhamento da introdução do SIADAP. Procura-se apurar se as medidas tomadas foram as previstas e se houve desvios, entre o que foi definido e o que foi efectivamente realizado. Caso se detectem desvios, propomo-nos identificá-los e descrever as causas que estiveram na sua origem.

Esta investigação tem por base o estudo da forma como os dispositivos legais que regulamentam o desempenho dos funcionários públicos são colocados em prática pelos dirigentes e funcionários objecto da sua regulamentação. Mais do que os resultados alcançados pelo SIADAP, importa-nos apurar os efeitos que as mudanças de legislação provocaram no trabalho dos dirigentes e dos funcionários. Considerando que o novo dispositivo legal ambicionava mudar práticas, comportamentos e atitudes face ao trabalho, pretendemos determinar, se conseguiu atingir os objectivos que visava e aferir as causas que obstaculizaram as mudanças pretendidas.

### ***1.3. HIPÓTESES E PROPOSIÇÕES EM DISCUSSÃO***

Como já referimos na justificação da opção metodológica, este trabalho fundamenta-se no método descritivo com uma componente explicativa, pelo que, a sua parte quantitativa se resume ao tratamento das variáveis discretas apuradas na administração dos questionários, a partir das quais pretendemos testar a hipótese nuclear, assim denominada por ser a trave mestra da investigação.

A descrição, a análise qualitativa e a vertente explicativa dos aspectos investigados constituem a parte maior do nosso trabalho e fundamenta-se sobretudo nas respostas aos questionários nas perguntas de opinião<sup>25</sup>. Daí, não termos tratado essas respostas por via estatística quantitativa, pois segundo as metodologias de investigação,

---

<sup>25</sup> Colocam o inquirido perante a situação de emitir opinião – o que pensa sobre algo. (Pardal e Correia, 1995: 60)

não se afiguram adequadas para a generalização científica. Contudo, a sua análise e descrição são essenciais para compreender o posicionamento dos sujeitos inquiridos sobre a problemática em discussão.

Segundo a nossa hipótese nuclear: **A Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83 revelou-se inadequada para gerir os recursos humanos da Administração Pública e para medir de forma objectiva o seu desempenho.**

A investigação está estruturada no sentido de provar ou refutar a hipótese<sup>26</sup> apresentada, para o que elaborámos 16 proposições, assim denominadas por serem postas à prova com base na opinião dos inquiridos, ao contrário da hipótese nuclear que será testada a partir de dados quantitativos retirados dos inquiridos. A função das proposições é ajudar a confirmar ou refutar a hipótese apresentada e sugerir-nos pistas de resposta para a pergunta de partida que abaixo apresentamos:

**Com o SIADAP (Lei nº 10/2004) é possível influenciar o desempenho dos funcionários e promover a eficiência e a eficácia nos serviços prestados ao público?**

De seguida apresentam-se as proposições formuladas, construídas com base nas questões dos inquiridos e orientadas para a problemática<sup>27</sup> em estudo. Apresentamos também, o que se pretende aferir com as respostas dos inquiridos, relativamente a cada uma das proposições.

**Proposição 1 - No regime da Classificação de Serviço instituído pelo DR nº 44-B/83, uma boa relação avaliador/avaliado influenciava a obtenção de uma classificação mais elevada.**

Esta primeira proposição procura aferir se na opinião dos inquiridos, um bom relacionamento avaliador/avaliado, enviesava a notação obtida pelos funcionários. Isto é, procura-se saber se as relações interpessoais constituíam um obstáculo à objectividade da avaliação por parte dos avaliadores.

---

<sup>26</sup> Bell (1997: 35) cita Verma e Beard (1981: 184) que definem hipótese como sendo *uma proposição hipotética que será sujeita a verificação ao longo da investigação subsequente. Pode também ser vista como um guia para o investigador, na medida em que representa e descreve o método a ser seguido no estudo do problema. Em muitos casos, as hipóteses são palpites que o investigador possui sobre a existência de relações entre variáveis.*

<sup>27</sup> *A problemática é a abordagem ou a perspectiva teórica que decidimos adoptar para tratarmos o problema formulado pela pergunta de partida. É uma maneira de interrogar os fenómenos estudados.* (Quivy e Campenhoudt, 1998: 89)

**Proposição 2 - No regime da Classificação de Serviço a formação frequentada pelos funcionários tinha repercussões na sua notação.**

Esta proposição visa identificar os critérios utilizados pelos avaliadores na formulação da classificação, e em concreto, determinar se a formação frequentada pelos AAE constituía uma variável com influência ou peso na notação a atribuir.

**Proposição 3 - Os Auxiliares de Acção Educativa com melhor Classificação de Serviço em anos anteriores eram colocados pelos responsáveis nas funções mais pretendidas pelos funcionários.**

Admite esta proposição, caso seja confirmada, que os responsáveis utilizavam a Classificação de Serviço como uma ferramenta para motivar e gerir os funcionários sob a sua responsabilidade e que as funções mais do agrado dos funcionários eram reservadas para aqueles que obtivessem melhor notação em anos transactos.

**Proposição 4 - Nos últimos anos de vigência do DR nº 44-B/83, a maioria dos Auxiliares de Acção Educativa obteve a notação de Muito Bom.**

Pretende apurar se os avaliadores atribuíam as melhores classificações com parcimónia ou se pelo contrário, estas, se encontravam desvalorizadas pela facilidade com que eram atribuídas.

**Proposição 5 - Nos últimos anos de vigência do DR nº 44-B/83, os funcionários que não se empenharam, obtiveram notações significativamente diferentes dos outros funcionários.**

A proposição 5 foi formulada com o intuito de testar a justeza das classificações atribuídas e averiguar se havia por parte dos avaliadores o preceito de penalizar os desempenhos mais fracos com notações mais baixas.

**Proposição 6 - A notação obtida pela aplicação DR nº 44-B/83 motivava os funcionários a fazer cada vez melhor o seu trabalho.**

Esta proposição procura saber se os funcionários valorizavam a notação obtida e se a consideravam fonte de motivação. Dito de outro modo, procura-se com esta proposição avaliar a utilidade atribuída pelos funcionários ao DR nº 44-B/83 e ao processo avaliativo que este regulamenta.

**Proposição 7 - Através do regime da Classificação de Serviço do DR nº 44-B/83, havia uma relação directa entre a notação obtida pelos funcionários e a qualidade do seu desempenho.**

Procura determinar se existe correlação entre a notação obtida pelos funcionários e a qualidade dos seus desempenhos. Esta proposição propõe-se apurar a objectividade e a justiça das notações, ou determinar se estas, constituem uma burocracia imposta que os responsáveis cumprem sem rigor, apenas, porque é obrigatória.

**Proposição 8 - Os funcionários mais competentes viam pela aplicação do DR nº 44-B/83, reconhecido o seu mérito e competência.**

Com esta proposição queremos determinar, apoiando-nos nas respostas dos inquiridos, se aplicação do DR nº 44-B/83 servia para reconhecer o mérito dos funcionários que se evidenciavam.

**Proposição 9 - Para os dirigentes da Administração Pública o DR nº 44-B/83, era considerado um instrumento útil para gerir os recursos humanos sob a sua responsabilidade.**

Foi elaborada para aquilatar a utilidade atribuída pelos dirigentes a este dispositivo legal.

**Proposição 10 – Funcionários e dirigentes manifestam divergência de opinião quanto ao conceito de “trabalho bem feito” pelos AAE.**

Esta proposição procura junto dos funcionários e dos dirigentes confrontar, quais os critérios que cada um destes grupos valoriza na apreciação do trabalho dos AAE.

**Proposição 11 – A formulação de objectivos constituiu a maior dificuldade sentida pelos responsáveis pela avaliação dos funcionários com a implementação do SIADAP.**

Com esta proposição procuramos confirmar se a formulação de objectivos constituiu a grande dificuldade para os responsáveis pela avaliação dos funcionários com a introdução do SIADAP. Esta proposição foi assim formulada porque a definição de objectivos é uma das inovações do novo sistema de avaliação.

**Proposição 12 – Para os AAE a implementação do SIADAP não trouxe alterações na forma de execução do seu trabalho.**

A proposição 12 propõe-se identificar as alterações provocadas pelo SIADAP no trabalho dos AAE. Procura-se saber o que mudou no trabalho dos funcionários com a introdução do novo sistema de avaliação. Que mudanças os funcionários sentiram necessidade de introduzir na forma de execução do seu trabalho.

**Proposição 13 – A maioria dos responsáveis pela avaliação dos funcionários revela conhecer em que consiste a Auditoria e considera a sua implementação útil para gerir os recursos humanos sob a sua responsabilidade.**

Procura avaliar os conhecimentos dos responsáveis sobre o conceito e a utilidade da Auditoria designadamente no apoio à implementação e monitorização do SIADAP. Ao mesmo tempo proceder à divulgação da Auditoria junto dos inquiridos responsáveis pela avaliação dos funcionários através das questões do questionário que deram origem a esta proposição.

**Proposição 14 – As escolas objecto deste estudo não possuem recursos humanos com formação para implementar Auditoria Interna ao SIADAP.**

Esta proposição foi enunciada com o objectivo de conhecer se as escolas objecto deste estudo dispõem de recursos humanos com formação na área de Auditoria, capazes de auxiliar os responsáveis pela avaliação dos funcionários na implementação do SIADAP.

**Proposição 15 – A maioria dos inquiridos considera o SIADAP mais adequado para avaliar o desempenho dos funcionários do que o sistema anterior (DR nº 44-B/83).**

Com esta proposição pretendemos obter o posicionamento dos inquiridos sobre a comparação entre os dois regimes de avaliação do desempenho objecto deste trabalho.

**Proposição 16 – Para os Auxiliares de Acção Educativa a realização da avaliação por um organismo independente acrescentaria rigor e objectividade ao processo avaliativo.**

Esta última proposição procura averiguar se os funcionários considerariam a avaliação mais objectiva se fosse realizada por um organismo independente do órgão de gestão da escola. Isto é, com esta proposição procura-se apurar a necessidade da intervenção da Auditoria no processo de avaliação dos funcionários e a sua aceitação por parte destes.

A hipótese nuclear e as proposições apresentadas ao serem testadas e discutidas permitem um conhecimento mais alargado sobre a forma como dirigentes e funcionários inquiridos, interpretam e levam à prática os dispositivos legais sobre a avaliação de desempenho dos funcionários públicos. Através das opiniões dos inquiridos, obtemos a sua posição sobre as questões propostas nos questionários, a partir das quais, queremos apurar a contribuição do SIADAP para a reforma e para o funcionamento da AP. Está no âmbito desta dissertação compreender até que ponto, dirigentes e funcionários, foram envolvidos e participaram no processo de reforma e que rupturas estabeleceram com as suas práticas anteriores. Assim, as práticas da Classificação de Serviço, regulamentadas pelo DR n.º 44-B/83, foram analisadas e comparadas com a implementação do SIADAP, instituído pela Lei n.º 10/2004, que veio substituir o regime da Classificação de Serviço.

A comparação entre estes dois regimes legais, distanciados 21 anos no tempo, mas com o mesmo objectivo, avaliar o desempenho dos funcionários públicos, constitui o cerne da parte empírica deste trabalho bem como compreender de que forma dirigentes e funcionários perspectivam o contributo da Auditoria Interna na aplicação do SIADAP.

#### ***1.4. IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS***

Toda a investigação exige uma adequada selecção das variáveis<sup>28</sup> a controlar. Importa considerarmos, antes de mais, as variáveis de caracterização dos sujeitos inquiridos, nas quais incluímos o sexo, a idade, as habilitações académicas e a antiguidade na função desempenhada. Estas constituem o primeiro grupo de variáveis independentes<sup>29</sup>, podendo “a condição de inquirido” assumir a qualidade de **responsável** pela classificação de serviço dos funcionários ou a qualidade de **Auxiliar de Acção Educativa**. O segundo grupo de variáveis independentes é constituído a partir de elementos incluídos na legislação que regulamenta a avaliação de desempenho dos funcionários públicos, mormente o DR n.º 44-B/83, e a Lei n.º 10/2004 que instituiu o SIADAP.

---

<sup>28</sup> *Características que mudam de grandeza entre indivíduos ou entre conjuntos.* (Pardal e Correia, 1995: 15)

<sup>29</sup> *Identifica-se com a dimensão ou a característica que o investigador manipula deliberadamente para conhecer o seu impacto numa outra variável - a variável dependente.* (Almeida e Freire, 2003: 53)

Como variável dependente<sup>30</sup> examinámos especialmente o desempenho dos AAE medido pela classificação obtida e mencionada na questão 6 do **questionário 2**. Assim, os vários testes estatísticos aplicados procuram conhecer o comportamento da variável dependente (notação ou classificação obtida) quando manipuladas as variáveis dependentes sexo, antiguidade na função, nível de escolaridade, frequência de formação, etc.

Para o questionário dirigido aos responsáveis pela classificação de serviço dos funcionários temos na parte I (variáveis de caracterização), na parte II (variáveis referentes ao regime da classificação de serviço instituído pelo DR nº 44-B/83) e na parte III (variáveis referentes à implementação do SIADAP). No que concerne ao questionário dirigido aos AAE a estrutura do questionário e os grupos de variáveis são em tudo semelhantes.

No âmbito deste trabalho, não pudemos nem pretendíamos manipular as variáveis independentes em contexto real, mas apenas seguir e observar como se comportavam as variáveis dependentes identificadas, quando por exemplo, nos testes estatísticos em contexto simulado alterávamos as variáveis independentes.

### ***1.5. PROCEDIMENTOS***

Apresentamos de seguida, os procedimentos globais desenvolvidos no acesso às fontes de informação.

Considerando as especificidades da recolha de dados num contexto de estudo de caso, onde não possuíamos qualquer controlo sobre o meio ambiente, foi necessário efectuarmos uma inclusão nos acontecimentos do mundo real de cada escola e construir um plano para posterior recolha de dados. A estruturação deste plano teve em conta os seguintes aspectos:

- Identificação de organizações escola a implementar a Avaliação de Desempenho ao abrigo do SIADAP, independentemente da sua fase de implementação.
- Estabelecimento de contactos com pessoas de cada escola, com acesso à informação pretendida e poder para nos disponibilizar os dados solicitados.

---

<sup>30</sup> *Define-se como a característica que aparece ou muda quando o investigador aplica, suprime ou modifica a variável independente.* (Almeida e Freire, 2003: 54)

- Reunião com os responsáveis de cada escola para expormos os objectivos do estudo, conhecermos as instalações, efectuarmos observação directa sobre a sua vida real e solicitarmos informações relacionadas com a investigação.
- Construção dos inquéritos por questionário, nosso instrumento privilegiado de recolha de dados, constituídos essencialmente por perguntas fechadas em leque aberto<sup>31</sup>, elaboradas a partir de algumas perguntas explícitas, sendo a maioria das questões constituídas por perguntas de opinião sobre um fenómeno a decorrer, a Avaliação de Desempenho.
- Aplicação de dois inquéritos, um ao responsável do Conselho Executivo pela avaliação dos funcionários e outro aos AAE. Os questionários continham intencionalmente questões comuns para permitirem a triangulação<sup>32</sup> dos conteúdos respondidos por cada um dos grupos de inquiridos.
- Tratamento das respostas obtidas nos inquéritos, recorrendo a testes estatísticos para as questões com variável quantitativa. Estes serviram para testar a hipótese nuclear. As restantes respostas dos inquéritos, recolhidas das perguntas de opinião, foram utilizadas a testar as proposições formuladas, assim denominadas por não serem verdadeiras hipóteses, mas essenciais na descrição, compreensão e explicação das perspectivas dos inquiridos sobre a problemática em estudo, Avaliação de Desempenho na AP e contributo da Auditoria Interna no processo avaliativo.

Com a utilização, destes e de outros instrumentos, queremos averiguar se as classificações de serviço obtidas pelos funcionários espelham a realidade descrita pelos actores envolvidos. Isto é, pretendemos avaliar se a legislação e a prática do DR nº 44-B/83 são adequadas para o fim a que se destinam – a classificação de serviço dos funcionários públicos.

---

<sup>31</sup> *O inquirido é posto perante a situação de optar por uma das alternativas explicitamente colocadas ou de acrescentar ele mesmo uma outra. A possibilidade dada ao inquirido de apresentar um outro aspecto não considerado no questionário retira a esta modalidade o carácter de fechamento.* (Pardal e Correia, 1995: 57)

<sup>32</sup> Por triangulação deve entender-se alternativas de pesquisa, confrontação de dados sobre o mesmo assunto recolhidos de várias fontes de informação, na situação referida de grupo diferentes de inquiridos.

## **1.6. POPULAÇÃO E AMOSTRA**

O conceito de universo e população andam associados. Devendo entender-se por universo todos os sujeitos, fenómenos ou observações passíveis de serem reunidas como obedecendo a determinada característica. No nosso estudo o universo é formado por todos os funcionários públicos aos quais se aplica a Avaliação de Desempenho. Dada a impossibilidade material e temporal de estudar o universo, o estudo focaliza-se nos funcionários públicos AAE das Escolas Secundárias do Centro de Área Educativa Entre Douro e Vouga, constituindo estes, a nossa população alvo<sup>33</sup>. A população constitui a parte do universo que se pretende estudar.

O conceito de amostra está relacionado com os conceitos anteriormente referidos, devendo ser entendido como o conjunto de situações (indivíduos, casos ou observações) extraídos da população que se pretende estudar. Na nossa investigação, a amostra é constituída pelos dirigentes e funcionários que responderam aos inquéritos e que assim se constituíram objecto de estudo. A amostra<sup>34</sup> constitui uma parte da população que se pretende representativa do universo.

### Caracterização da Amostra

A nossa amostra, por força das respostas obtidas nos questionários administrados, é constituída por 7 vice-presidentes do Conselho Executivo responsáveis pela avaliação dos funcionários e por 115 AAE em exercício nas Escolas Secundárias Públicas do Centro de Área Educativa Entre Douro e Vouga.

Foram distribuídos 140 questionários e contactadas as 10 escolas secundárias da região, contudo, os responsáveis por três delas não mostraram disponibilidade para colaborar, ficando assim a nossa amostra reduzida a 7 escolas. Dos 140 questionários distribuídos solicitou-se aos Conselhos Executivos que procedessem à sua distribuição pelos AAE abrangidos pelo DR nº 44-B/83, isto é, explicitamente indicou-se que apenas os AAE com mais de 6 meses de funções seriam objecto deste estudo. Foram recolhidos em envelope fechado 120 e destes 2 foram considerados nulos e 3 encontravam-se em

---

<sup>33</sup> Designa-se por população alvo a totalidade dos elementos sobre os quais se deseja obter determinado tipo de informações. (Reis et al., 1996: 252)

<sup>34</sup> A amostra é sempre formada por um subconjunto finito da população, escolhido segundo um método especificado sem ambiguidades e cujos elementos e só esses, são objecto de observação e medição. É com base nas observações feitas sobre os elementos da amostra que se constroem as proposições de inferência estatística. (Vairinhos, 1995: 120)

branco, ou seja, foram validados 115 questionários oriundos de funcionários e 7 preenchidos por vice-presidentes dos Conselhos Executivos responsáveis pela avaliação destes funcionários.

Nos quadros que se seguem apresentamos a caracterização da amostra. Os quadros identificam a origem dos dados recolhidos, assim, quando à frente de N aparece a expressão *responsáveis*, estamos em presença de elementos fornecidos pelos vice-presidentes inquiridos. Quando surge a expressão *funcionários*, significa que os dados apresentados são oriundos das respostas dos AAE.

O **inquérito 1** foi administrado aos responsáveis pela avaliação **Anexo nº1**.

O **inquérito 2** foi administrado aos funcionários AAE **Anexo nº 2**.

Existem questões comuns aos dois inquéritos, através das quais procuramos o posicionamento dos dois grupos de respondentes sobre um mesmo assunto ou tema.

	%	N
Masculino	14,3	1
Feminino	85,7	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 2:** Distribuição por sexo dos vice-presidentes  
(N responsáveis =7)

	%	N
Masculino	22,6	26
Feminino	77,4	89
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 3:** Distribuição por sexo dos AAE  
(N funcionários = 115)

Qualquer um, dos dois grupos de inquiridos é maioritariamente composto por indivíduos do sexo feminino, assumindo essa diferença no grupo dos vice-presidentes uma proeminência maior e diferente do que é habitual nos cargos dirigentes em Portugal e em particular na AP.

	%	N
Vice-presidente	100,0	7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 4:** Responsável pela avaliação dos AAE  
(N responsáveis = 7)

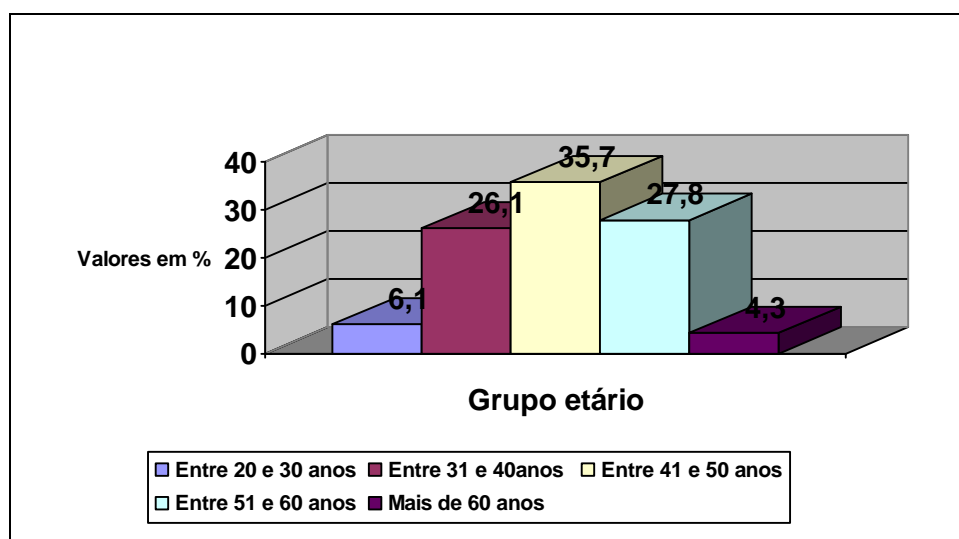
O facto da totalidade dos inquiridos responsáveis pela avaliação dos funcionários ocupar o cargo de vice-presidente corresponde efectivamente a uma das atribuições específicas deste elemento do Conselho Executivo, contudo, também poderia ser assegurado por um assessor ou pelo próprio presidente.

	%	N
Entre 31 e 40 anos	28,6	2
Entre 41 e 50 anos	57,1	4
Entre 51 e 60 anos	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 5:** Faixa etária dos vice-presidentes  
(N responsáveis = 7)

	%	N
Entre 20 e 30 anos	6,1	7
Entre 31 e 40 anos	26,1	30
Entre 41 e 50 anos	35,7	41
Entre 51 e 60 anos	27,8	32
Mais de 60 anos	4,3	5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 6:** Faixa etária dos AAE  
(N funcionários = 115)



**Gráfico 2:** Faixa etária dos AAE

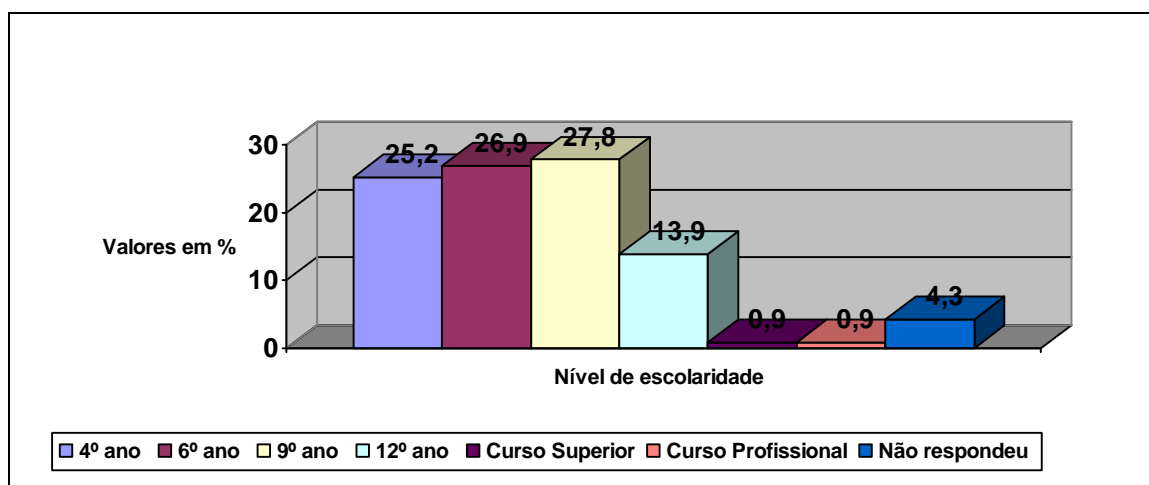
	%	N
Licenciatura em Filosofia	14,3	1
Licenciatura em Biologia	14,3	1
Licenciatura em Português	14,3	1
Licenciatura em Eng. Mecânica	14,3	1
Licenciatura em Teologia	14,3	1
Licenciatura em Germânicas	14,3	1
Licenciatura em História	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 7:** Habilitação dos vice-presidentes  
(N responsáveis =7)

Os dados apresentados neste quadro demonstram a diversidade de formação dos vice-presidentes e em parte podem explicar algumas das dificuldades por si manifestadas na área de gestão de recursos humanos.

	%	N
4º ano	25,2	29
6º ano	26,9	31
9º ano	27,8	32
12º ano	13,9	16
Curso Superior	0,9	1
Curso Profissional	0,9	1
Não respondeu	4,3	5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 8:** Escolaridade dos AAE.  
(N funcionários = 115)



**Gráfico 3:** Escolaridade dos AAE

O nível de escolaridade dos AAE é heterogéneo e similar à distribuição da sua faixa etária, tendo-se vindo a verificar que os funcionários que actualmente entram para

os quadros são aqueles que possuem um nível mais elevado de habilitações. Verifica-se igualmente que os AAE com um nível mais baixo de formação são também os mais velhos e os que entraram para a carreira há mais tempo.

	%	N
Sem outra formação complementar	100,0	7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 9:** Formação complementar dos vice-presidentes  
(N responsáveis = 7)

A diversidade de licenciaturas de que são portadores os responsáveis pela avaliação dos funcionários, associada ao facto de nenhum deles possuir outras habilitações complementares na área da Gestão/Administração, podem estar relacionadas com as dificuldades que dizem sentir na gestão dos recursos humanos sob a sua responsabilidade.

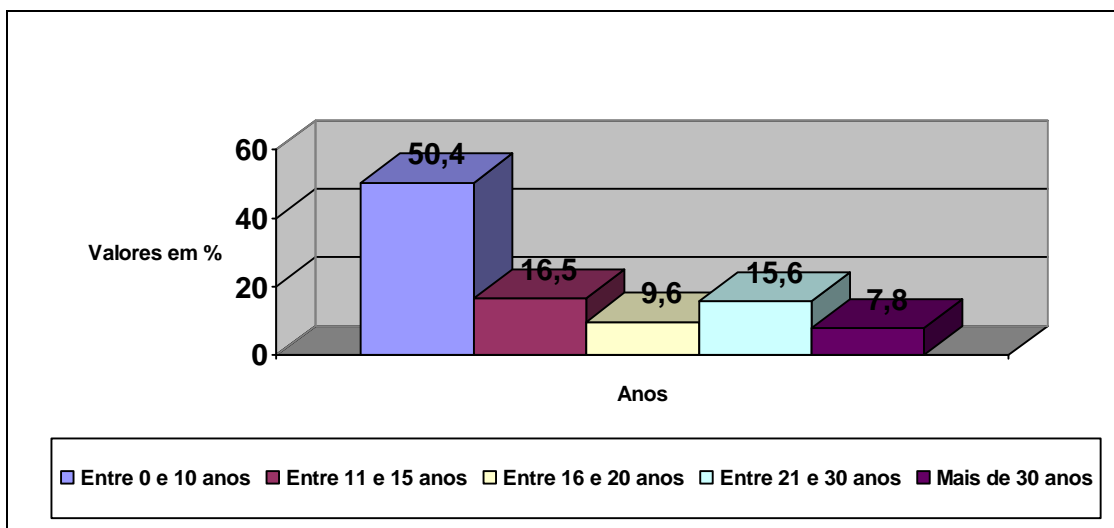
	%	N
Entre 0 e 10 anos	71,4	5
Entre 11 e 15 anos	28,6	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 10:** Tempo de serviço dos vice-presidentes  
(N responsáveis = 7)

Os dados deste quadro evidenciam que o cargo de vice-presidente não é um cargo que os responsáveis queiram transformar em vitalício, apenas 2 dos 7 inquiridos afirmou exercê-lo por um período superior a 10 anos.

	%	N
Entre 0 e 10 anos	50,4	58
Entre 11 e 15 anos	16,5	19
Entre 16 e 20 anos	9,6	11
Entre 21 e 30 anos	15,6	18
Mais de 30 anos	7,8	9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 11:** Tempo de serviço dos AAE.  
(N funcionários = 115)



**Gráfico 4:** Tempo de serviço dos AAE

O quadro 11 revela que cerca de metade dos inquiridos possui um tempo de serviço inferior a 10 anos, dados que cruzados com a classificação obtida nos permitem inferir que o factor experiência no cargo não é determinante na obtenção de uma boa avaliação de desempenho.

	%	N
Anúncio de jornal	14,3	1
Concurso Público por análise curricular	85,7	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 12:** Forma de recrutamento habitual dos AAE  
(N responsáveis =7)

	%	N
Anúncio de jornal	19,1	22
Convite do Conselho Executivo	1,7	2
Concurso Público por análise curricular	52,2	60
Sugestão de outros funcionários	20,0	23
Outra opção	3,5	4
Não respondeu	3,5	4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 13:** Forma de recrutamento habitual dos AAE  
(N funcionários = 115)

As respostas a esta questão, provenientes quer dos funcionários, quer dos responsáveis, não sendo totalmente coincidentes, apresentam contudo o recrutamento por concurso público e análise curricular, como a principal forma de recrutamento.

## ***1.7. INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO***

### ***Questionários***

A recolha de dados efectuou-se privilegiando a técnica de inquérito por questionário. Para Ferreira (1986: 165) o recurso a esta técnica justifica-se pelo facto de toda a acção de pesquisa se traduzir no acto de perguntar e desta técnica de investigação empírica se ter revelado eficiente na obtenção de dados a partir de um número pequeno de pessoas que, através de técnicas de amostragem, se torna estatisticamente representativa de um conjunto mais vasto. Este instrumento constitui a técnica de recolha de dados mais utilizada no âmbito da investigação sociológica. Apresentando várias vantagens, sendo susceptível de ser administrado a uma amostra lata do universo, é barato, garante em princípio o anonimato, condição necessária para a autenticidade das respostas e não precisa de ser respondido de imediato, é preenchido pelo próprio informante, permitindo ao inquirido a escolha do momento mais adequado para o fazer. Segundo Bell (1997: 25) “ *O objectivo de um inquérito é obter informação que possa ser analisada, extrair modelos de análise e tecer comparações.*”

### ***A Construção de Questionários***

O questionário, como qualquer outra técnica de recolha de dados relaciona-se com o método pelo qual se optou, na nossa investigação, optámos pelo estudo de caso. Antecederam a construção dos questionários a formulação do problema, a definição dos objectivos da investigação, a revisão da literatura, a formulação da hipótese e proposições, a identificação das variáveis e indicadores e a definição da amostra a quem os questionários se destinam.

Após estas fases, elaborámos dois inquéritos. Com a aplicação destes instrumentos, pretendemos, por um lado, aferir como é que os responsáveis pela Classificação de Serviço levam à prática este processo, se retiram dele utilidade para a gestão dos recursos humanos sob a sua responsabilidade e se vêem a Auditoria Interna como um instrumento de ajuda. Por outro, pretendemos inquirir como é que os AAE se posicionam perante o processo avaliativo de que são objecto.

Os dois inquéritos são constituídos por três partes e incluem uma pequena introdução inicial. Nesta são explicados os objectivos do questionário os assuntos

abordados, enaltece-se a colaboração do inquirido e garante-se a confidencialidade das suas respostas. A parte I destina-se à caracterização pessoal do sujeito inquirido (sexo, idade, habilitações académicas e profissionais, tempo de serviço, cargo desempenhado, etc.) e é constituída por perguntas de facto<sup>35</sup> onde o sujeito inquirido não terá à partida dificuldade de resposta, nem constrangimentos, dado que o anonimato dos inquéritos é garantido. A parte II é dedicada à classificação de serviço instituída pelo DR nº 44-B/83, nesta parte as perguntas podem provocar alguns constrangimentos aos inquiridos na medida em que se pedem elementos concretos sobre notações obtidas por si em anos anteriores e, a sua opinião sobre as suas notações, as notações dos colegas e um juízo de valor sobre a justiça das mesmas. Surgem ainda nesta II parte do inquérito, questões sobre o interesse e a utilidade da formação para o processo avaliativo. A parte III do inquérito incide sobre o SIADAP e a sua comparação com o regime anterior. A maior parte das perguntas encontram-se formuladas em leque aberto<sup>36</sup> para por um lado facilitarem a resposta aos inquiridos e por outro lhe darem a possibilidade de apresentar outra resposta além das sugeridas. Em cada um dos inquéritos apenas três questões são constituídas por pergunta aberta<sup>37</sup>.

### Análise Documental

A análise documental foi uma das técnicas utilizadas no decorrer desta investigação, tendo a documentação analisada sido composta essencialmente por legislação (Leis; Decretos-Lei; Decretos-Regulamentar; Resoluções do Conselho de Ministros; Circulares, etc.). A análise crítica destes documentos constitui uma parte significativa do nosso trabalho e representa o método de pesquisa central utilizado, já que, está no âmbito da nossa investigação comparar os dispositivos legais (DR nº 44-B/83 e Lei nº 10/2004), separados no tempo por mais de vinte anos, mas unidos no objectivo comum de regulamentarem a Avaliação do Desempenho dos funcionários públicos. Assim, para este efeito, tivemos de analisar detalhadamente estes documentos para os compreendermos melhor e para apurarmos a forma como os sujeitos envolvidos

---

<sup>35</sup> *Dizem respeito a assuntos concretos, de fácil determinação: sexo, idade, número de filhos, profissão estado civil, etc. São de resposta simples.* (Pardal e Correia, 1995: 60)

<sup>36</sup> *O inquirido é posto perante a situação de optar por uma das alternativas explicitamente colocadas ou de acrescentar ele mesmo uma outra.* (Pardal e Correia, 1995: 56)

<sup>37</sup> *Diz-se aberta toda e qualquer pergunta que permita plena liberdade de resposta ao inquirido.* (Pardal e Correia, 1995: 54)

na sua concepção e aplicação os interpretam e levam à prática. Houve igualmente necessidade de consultarmos jornais e revistas sobre a problemática em estudo, bem como *sites* oficiais do Governo, dos sindicatos e das escolas objecto de estudo, etc.

No capítulo seguinte é feita a apresentação e discussão dos resultados obtidos.

## CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

### 1. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nos quadros que se seguem são apresentados os dados recolhidos nos questionários administrados aos responsáveis pela Avaliação de Desempenho nas escolas objecto do estudo empírico e aos AAE das mesmas, localizadas no Centro de Área Educativa Entre Douro e Vouga. Importa clarificar as nossas opções relativamente ao modo de apresentação dos resultados. Assim, convém referir que, por razões diversas, recorreremos às frequências (em valores absolutos N, e em valores percentuais %) em detrimento de outras possibilidades. Esta opção foi motivada pelo facto da maioria das variáveis do nosso estudo se enquadrarem num tipo de escala de medida de natureza nominal (em que os dados definidos são por excelência qualitativos e em que os códigos atribuídos para os processar são aleatórios e não obedecem a nenhuma escala) o que fez, com que considerássemos este meio de quantificação o mais adequado por ser rico em informação.

De acrescentar ainda que, para a confirmação da hipótese nuclear, houve o recurso a testes estatísticos, escolhidos em função das variáveis a tratar. A apresentação destes testes é feita no **Anexo nº3**.

Deste modo, expomos apenas a frequência dos resultados obtidos. Aquando da discussão dos resultados apresentamos a confirmação ou infirmação das proposições formuladas inicialmente.

Na legenda de cada um dos quadros colocámos a expressão *responsáveis* ou *funcionários*, consoante os elementos apresentados advenham de respostas recolhidas dos questionários administrados aos responsáveis pela avaliação dos funcionários ou dos questionários administrados aos AAE.

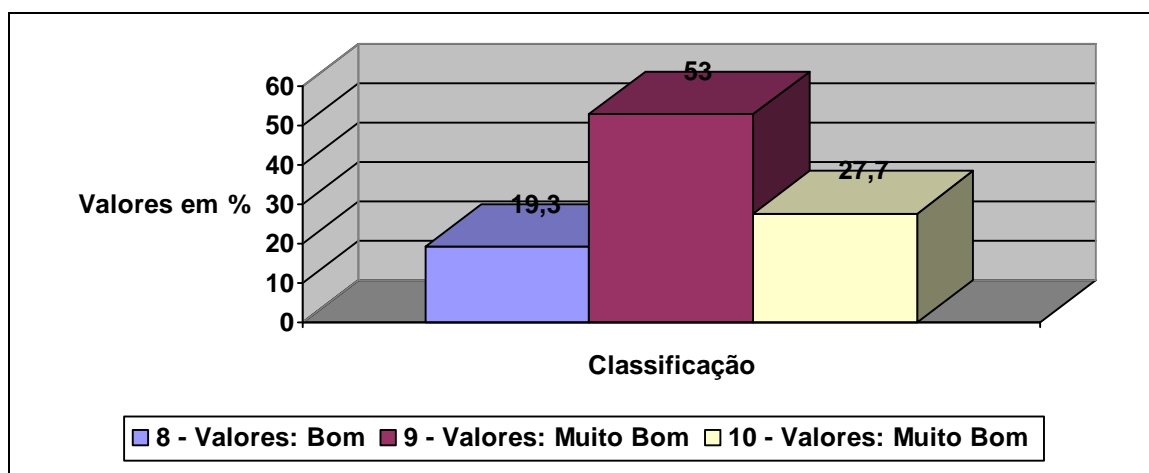
	%	N
8 Valores: Bom	13,9	16
9 Valores: Muito Bom	38,3	44
10 Valores: Muito Bom	20,0	23
Não foi avaliado	17,4	20
Não respondeu	10,4	12
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 14:** Classificação de Serviço dos AAE triénio 2002-04  
(N funcionários = 115)

Os elementos apresentados neste quadro mostram um número significativo de funcionários que não foram avaliados (17,4%) apesar de reunirem as condições para o serem, visto que exerceram funções de AAE por um período superior a 6 meses. Como justificação para o facto de não terem sido avaliados, estes inquiridos responderam que não o foram porque eram contratados, facto que contraria o disposto no artigo 2º (Aplicação a agentes) do DR nº 44-B/83. Isto é, os responsáveis pela avaliação não cumpriram o estipulado na Lei e podem eventualmente ter prejudicado os funcionários, já que a Classificação de Serviço, ao abrigo do disposto no artigo 4º (Casos em que é requisito de provimento) é obrigatoriamente considerada entre outras situações, para a conversão da nomeação provisória em definitiva. Merece igualmente observação, o facto de 10,4% dos inquiridos terem optado por não responder a esta questão alegando esquecimento ou desconhecimento da notação obtida. Estes valores não são surpreendentes, dado estarmos em presença de uma questão de cariz confidencial a que legitimamente os inquiridos podem não querer responder, mesmo tendo em consideração o carácter anónimo do questionário.

	%	N
8 Valores: Bom	19,3	16
9 Valores: Muito Bom	53,0	44
10 Valores: Muito Bom	27,7	23
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>83</b>

**Quadro 15: Classificação de Serviço dos AAE triénio 2002-04**  
(N funcionários = 83)



**Gráfico 5: Classificação dos AAE no triénio 2002-04**

No quadro 15 e no gráfico 5 apenas considerámos os questionários dos inquiridos que responderam à questão 6 indicando a notação obtida nos anos considerados, e que foram 83 dos 115 respondentes. Isto é, neste quadro não foram considerados os *missings*<sup>38</sup>. A partir do quadro e do gráfico podemos observar que nos anos 2002, 2003 e 2004 a esmagadora maioria dos AAE obteve notações de Muito Bom (81%). Estes dados, vêm corroborar outros estudos realizados sobre a globalidade da AP e que serviram para o XV Governo justificar a ineficácia do Regime da Classificação de Serviço regulamentado pelo DR nº 44-B/83 e substituí-lo pelo SIADAP. Mesmo os funcionários com piores classificações obtiveram a notação de 8 valores que corresponde a uma notação qualitativa de Bom. Os valores obtidos nesta resposta indiciam que todos os funcionários inquiridos são *muito bons* ou no pior das hipóteses, *bons* funcionários. Estes dados contrariam as opiniões dos responsáveis que afirmam existir em todas as escolas alguns funcionários com um desempenho regular e até mesmo medíocre, facto que não é verificável nas classificações referidas pelos funcionários na resposta à questão 6 do questionário. Em sentido idêntico opinam os próprios AAE ao considerarem que nem todos os colegas se esforçam na execução de seu trabalho.

	%	N
Beneficiaram alguns funcionários	85,7	6
Sem opinião	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 16:** Justiça das classificações dos AAE  
(N responsáveis = 7)

	%	N
Justas	46,0	53
Prejudicaram-me	4,3	5
Sem opinião	42,6	49
Não responderam	7,0	8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 17:** Justiça das classificações dos AAE  
(N funcionários = 115)

<sup>38</sup> Perguntas a que os inquiridos não responderam. Desta forma, as percentagens e valores absolutos (N) dispostos neste quadro, referem-se concretamente e apenas ao total das respostas válidas para a questão 6 do questionário 2, dirigido aos AAE.

Como curiosidade das respostas apresentadas nos quadros 16 e 17, onde se pedia aos dois grupos de inquiridos uma apreciação sobre a justiça das classificações, reside o facto de não haver um único AAE a admitir que tenha sido beneficiado com as classificações, apesar destas se situarem nos limites superiores da escala e de 85,7% dos responsáveis admitirem que estas beneficiaram alguns funcionários. Também o facto de 42,6% dos funcionários escolherem a opção “*Sem opinião*” como resposta a esta questão, é de algum modo indicador do desinteresse que a classificação obtida tem para um número significativo de funcionários.

	%	N
Justas	14,3	1
Injustas	85,7	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 18:** Classificações dos AAE que não se empenharam  
(N responsáveis = 7)

	%	N
Justas	6,0	7
Injustas	7,0	8
Não conhece as classificações dos colegas	53,0	61
Sem opinião	30,4	35
Não responderam	3,5	4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 19:** Classificações dos AAE que não se empenharam  
(N funcionários = 115)

Nas respostas apresentadas nos quadros 18 e 19 foi pedido aos inquiridos que caracterizassem e emitissem opinião sobre as notações obtidas pelos funcionários que efectivamente não se tenham empenhado. A questão subjacente a esta pergunta pretendia levar, quer os responsáveis quer os funcionários a reflectir sobre a justiça das notações atribuídas aos desempenhos mais fracos. Perante a questão de terem de se pronunciar sobre as avaliações de colegas que não se empenharam, 53% dos AAE optaram maioritariamente pela opção, desconhecimento das classificações dos colegas. Esta opção é plausível, dado que é um direito que assiste aos avaliados poderem opor-se à divulgação da sua classificação e deste modo impedirem que se tome conhecimento da mesma. Já as respostas dos responsáveis pela avaliação vão em sentido oposto e 85,7% revelaram que essas notas foram injustas.

	%	N
Formação específica sobre gestão de RH	57,1	4
Forma de compensar os melhores desempenhos	28,6	2
Não respondeu	14,2	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 20:** Meios que os responsáveis gostariam de dispor  
(N responsáveis = 7)

Na questão do inquérito de onde foram retiradas as respostas apresentadas no quadro 20, era pedido aos responsáveis que indicassem os meios (poderes) que gostariam de ter ao seu dispor para elevar o desempenho dos funcionários sob a sua responsabilidade. Como resposta mais referida, ressalta a *formação específica na área de gestão de recursos humanos* a ser apontada por 57,1% dos inquiridos, seguida da resposta, *forma ou meios para compensar os melhores desempenhos*, 28,6%.

	Concorda		Discorda		Sem opinião		Não respondeu		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
1- O desempenho anterior dos AAE justificou a “promoção” às funções actuais.	100,0	7	0,0	0	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
2- A classificação servia para motivar os funcionários a melhorar o seu desempenho.	57,1	4	14,3	1	28,6	2	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
3- Uma boa relação avaliador/avaliado facilitava a obtenção de notação elevada.	28,6	2	42,9	3	28,6	2	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
4- Quanto mais formação têm os AAE melhores condições possuem para o exercício do cargo.	100,0	7	0,0	0	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
5- A frequência de formação permitiu aos AAE a obtenção de melhor classificação.	42,9	3	14,3	1	42,9	3	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 21:** Opiniões sobre Classificação de Serviço  
(N responsáveis =7)

	Concorda		Discorda		Sem opinião		Não respondeu		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
1- O seu desempenho anterior contribuiu para a sua “promoção” às funções actuais.	50,4	58	13,0	15	35,7	41	0,8	1	<b>100</b>	<b>115</b>
2- A classificação de serviço a que foi sujeito motivou-o a melhorar o desempenho.	47,8	55	22,6	26	27,8	32	1,7	2	<b>100</b>	<b>115</b>
3- A boa relação avaliador/avaliado facilitava a obtenção de notação elevada.	34,8	40	33,9	39	29,6	34	1,7	2	<b>100</b>	<b>115</b>
4- Quanto mais formação têm os AAE melhores condições possuem para o exercício do cargo.	27,0	31	49,6	57	22,6	26	0,8	1	<b>100</b>	<b>115</b>
5- A frequência de formação permitiu-lhe a obtenção de melhor classificação.	38,2	44	34,8	40	25,2	29	1,7	2	<b>100</b>	<b>115</b>

**Quadro 22:** Opiniões sobre Classificação de Serviço  
(N funcionários = 115)

Nas respostas apresentadas nos quadros 21 e 22, os inquiridos foram confrontados com várias afirmações relacionadas com a aplicação do Regime da Classificação de Serviço e foi-lhes pedido que indicassem se concordavam ou discordavam com cada uma delas. Apenas na afirmação: “*Quanto mais formação têm os AAE melhores condições possuem para o exercício do cargo*” se registou dissonância entre as opiniões dos responsáveis, que concordaram a 100% e os AAE que discordaram 49,6%.

	Concorda		Discorda		Sem opinião		Não respondeu		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
1- Pelo DR nº 44-B/83 a maioria dos AAE obtinha facilmente notações de Muito Bom.	100,0	7	0,0	0	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
2- A Classificação deve ser mais importante para a progressão do que o tempo de serviço.	85,7	6	14,3	1	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
3- Os AAE com classificações negativas não devem progredir na carreira	100,0	7	0,0	0	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
4- Quanto mais elevada a Classificação de Serviço melhor o desempenho dos AAE.	71,4	5	14,3	1	14,3	1	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>
5- Todos os AAE se empenham na execução do seu trabalho.	0,0	0	100,0	7	0,0	0	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 23:** Opiniões utilidade da Classificação de Serviço  
(N responsáveis = 7)

	Concorda		Discorda		Sem opinião		Não respondeu		Total	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
1- Pelo DR nº 44-B/83 a maioria dos AAE obtinha facilmente notações de Muito Bom.	37,4	43	20,9	24	39,1	45	2,6	3	<b>100,0</b>	<b>115</b>
2- A Classificação deve ser mais importante para a progressão do que o tempo de serviço.	50,4	58	29,6	34	19,1	22	0,8	1	<b>100,0</b>	<b>115</b>
3- Os AAE com classificações negativas não devem progredir na carreira	40,9	47	28,7	33	29,6	34	0,8	1	<b>100,0</b>	<b>115</b>
4- Quanto mais elevada a Classificação de Serviço melhor o desempenho dos AAE.	47,8	55	31,3	36	20,0	23	0,8	1	<b>100,0</b>	<b>115</b>
5- Todos os AAE se empenham na execução do seu trabalho.	36,5	42	47,0	54	16,5	19	0,0	0	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 24:** Opiniões utilidade da Classificação de Serviço  
(N funcionários = 115)

Os quadros 23 e 24, mostram-nos que ambos os grupos de inquiridos concordam com as quatro primeiras afirmações e discordam da última, contudo em termos relativos, o grau de concordância dos responsáveis é superior ao dos AAE porque das suas respostas não constam *missings*.

	%	N
Muito Positivo	14,3	1
Positivo	85,7	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 25:** Apreciação do trabalho dos AAE  
(N responsáveis = 7)

	%	N
Muito Positivo	17,4	20
Positivo	73,9	85
Negativo	3,5	4
Sem opinião	3,5	4
Não respondeu	1,7	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 26:** Apreciação do trabalho dos AAE  
(N funcionários = 115)

Quer os responsáveis pela avaliação dos funcionários, quer os próprios funcionários apreciam globalmente o trabalho dos AAE como *Positivo*, 73,9% os funcionários e 85,7% os dirigentes. Fazem uma apreciação de *Muito Positivo*, 17,4% dos funcionários e 14,3% dos dirigentes. Não há qualquer dirigente a apreciar globalmente o trabalho dos AAE da sua escola como *Negativo*, no entanto do lado dos funcionários há 3,5% que o considera *Negativo*.

	%	N
Incentivar os funcionários	28,6	2
Não adequada para as situações referidas	71,4	5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 27:** Utilidade da Classificação de Serviço  
(N responsáveis = 7)

	%	N
Incentivar os funcionários	63,4	73
Punir os “maus” funcionários	5,2	6
Premiar os “bons” funcionários	9,6	11
Não adequada para as situações referidas	19,1	22
Outra opinião	0,8	1
Não respondeu	1,7	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 28:** Utilidade da Classificação de Serviço  
(N funcionários = 115)

Nas questões dos questionários relativas às respostas apresentadas nos quadros 27 e 28 era pedido aos inquiridos que escolhessem as várias possibilidades de utilidade do DR nº 44-B/83, no que concerne à avaliação dos funcionários da AP. Responsáveis e AAE manifestaram opinião divergente quanto à utilidade da Classificação de Serviço. Assim, os AAE consideram-na adequada para motivar os funcionários, enquanto os responsáveis não a consideram adequada para nenhum dos fins apresentados na questão.

	%	N
Rapidez	14,3	1
Correcção	42,9	4
Ausência de reclamações	14,3	1
Não interferência do chefe	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 29:** Critério de “trabalho bem feito” pelos AAE  
(N responsáveis =7)

	%	N
Rapidez	10,4	12
Correcção	71,3	82
Ausência de reclamações	7,8	9
Não interferência do chefe	5,2	6
Outra opinião	3,5	4
Não respondeu	1,7	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 30:** Critério de “trabalho bem feito” pelos AAE  
(N funcionários =115)

Os valores dispostos nos quadros 29 e 30 mostram que existe convergência de opiniões entre responsáveis e funcionários quanto ao critério de “trabalho bem feito” executado pelos AAE, ambos os grupos valorizam a correcção como critério principal.

	%	N
Sim	71,4	5
Não	28,6	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 31:** Frequência de Acções de Formação(N responsáveis =7)

	%	N
Sim	89,6	103
Não	10,4	12
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 32:** Frequência de Acções de Formação (N funcionários =115)

	%	N
Sim	14,3	1
Não	85,7	6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 33:** Repetição de Acções de Formação  
(N responsáveis =7)

	%	N
Sim	13,0	15
Não	82,6	95
Não respondeu	4,3	5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 34:** Repetição de Acções de Formação  
(N funcionários =115)

	%	N
TICs	42,9	3
Higiene e Segurança	28,6	2
Socorrismo	14,3	1
Relações Interpessoais	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 35:** Acções de Formação frequentadas pelos AAE  
(N responsáveis =7)

	%	N
TICs	5,2	6
Socorrismo e Saúde	8,7	10
Direitos e Deveres dos AAE	3,5	4
Trabalho em Equipa	7,8	9
Psicologia e a Adolescência	7,0	8
Higiene e Segurança	4,3	5
Língua Portuguesa	3,5	4
Outras Acções	7,0	8
Não respondeu	53,0	61
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 36:** Acções de Formação frequentadas pelos AAE  
(N funcionários =115)

No que concerne a Acções de Formação frequentadas pelos AAE e à sua repetição por parte de alguns funcionários, as respostas de ambos os grupos de inquiridos são sensivelmente coincidentes, assim como o nome das Acções de Formação mais frequentadas. Nestas destacam-se: Socorrismo e Saúde; Psicologia e a Adolescência e TICs.

	%	N
Melhoraram o desempenho	57,1	4
Sem opinião	42,9	3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 37:** Melhoria do desempenho e Formação frequentada  
(N responsáveis =7)

	%	N
Sim	78,3	90
Não	3,5	4
Sem opinião	17,4	20
Não respondeu	0,8	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 38:** Utilidade das Acções de Formação  
(N funcionários =115)

Os quadros 37 e 38, demonstram que as opiniões dos responsáveis e AAE são consensuais quanto à utilidade das Acções de Formação na melhoria do desempenho dos funcionários, contudo, um número significativo de funcionários manifestou no questionário desapontamento por não ter oportunidade de pôr em prática os conhecimentos adquiridos nas Acções de Formação.

	%	N
Informática	42,9	3
Higiene e Segurança	42,9	3
Legislação Laboral	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 39:** Acções de Formação sugeridas  
(N responsáveis =7)

	%	N
Informática	13,0	15
Psicologia	67,8	78
Higiene e Segurança	14,8	17
Legislação Laboral	2,6	3
Outras	0,8	1
Não respondeu	0,8	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 40:** Acções de Formação sugeridas  
(N funcionários =115)

Face aos resultados dispostos nos quadros anteriores é visível a apetência dos AAE por: Acções de Formação sobre Psicologia, 67,8% dos funcionários se pudesse escolher livremente Acções de Formação úteis, optava por estas. Já as respostas dos responsáveis incidem sobretudo por dois tipos de Acções de Formação como as mais úteis para os funcionários: Informática e Higiene e Segurança.

	%	N
Mais formação para os funcionários	14,3	1
Regras mais claras na execução do trabalho	42,9	3
Avaliação mais justa	42,9	3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 41:** Medidas para melhorar o desempenho  
(N responsáveis =7)

	%	N
Mais formação para os funcionários	24,3	28
Rotatividade de funções	22,6	26
Regras mais claras na execução do trabalho	13,9	16
Avaliação mais justa	36,5	42
Outra opção	0,8	1
Não respondeu	1,7	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 42:** Medidas para melhorar o desempenho  
(N funcionários =115)

Das medidas propostas pelos dois grupos de inquiridos para elevar o desempenho dos AAE, sobressai como medida mais sugerida, a introdução de uma avaliação mais justa pelo trabalho desenvolvido.

	%	N
Definição de objectivos mensuráveis	71,4	5
Receptividade por parte dos funcionários	14,3	1
Tempo para preparar materiais a utilizar	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 43:** Dificuldades sentidas com a introdução do SIADAP  
(N responsáveis =7)

O quadro 43 dá-nos conta de que para 71,4% dos responsáveis a definição de objectivos mensuráveis constituiu a maior dificuldade sentida na implementação do SIADAP. Estes dados são reveladores de que a falta de formação dos responsáveis pela introdução

do novo dispositivo legal, constitui na perspectiva dos próprios, um aspecto crítico com o qual têm de se confrontar ao mesmo tempo que têm de aplicar um instrumento que de todo não dominam. Estas respostas trazem a confirmação de que a aplicação dos dispositivos legais por parte dos responsáveis é pouco cuidada, incoerente e desligada da sua função de gestores de recursos humanos.

	%	N
Considera mais adequado o SIADAP	71,4	5
Sem diferenças significativas	28,6	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 44:** Comparação SIADAP/ Classificação de Serviço  
(N responsáveis =7)

	%	N
Não conhece o SIADAP	17,4	20
Considera mais adequado o SIADAP	28,7	33
Considera injusto o SIADAP	37,4	43
Sem diferenças significativas	14,8	17
Outra opinião	1,7	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 45:** Comparação SIADAP/ Classificação de Serviço  
(N funcionários =115)

Os quadros 44 e 45 demonstram que existe uma opinião não convergente entre responsáveis e funcionários na comparação do SIADAP com o Regime da Classificação de Serviço. Assim, para 71,4% dos responsáveis o SIADAP é claramente mais adequado do que o Regime da Classificação de Serviço, enquanto 37,4% dos funcionários considera que o SIADAP é injusto porque não permite que todos os funcionários possam ser avaliados com Excelente ou Muito Bom.

	%	N
Não mudei nada.	52,2	60
Preocupe-me em alcançar os objectivos definidos para não ser penalizado	12,2	14
Procurei melhorar o desempenho para obter boa classificação e progredir mais depressa na carreira.	12,2	14
Reforcei a ajuda aos colegas para que o meu sector atinja os objectivos partilhados e preste serviços de qualidade.	20,0	23
Outra opção.	0,8	2
Não respondeu	0,8	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 46:** Mudanças efectuadas pelos AAE com o SIADAP  
(N funcionários =115)

Os resultados apresentados pelo quadro 46 revelam que 52,2% dos AAE não mudou nada na execução do seu trabalho com a introdução do SIADAP.

	%	N
Não	100,0	7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 47:** Participação em Formação sobre Auditoria  
(N responsáveis =7)

	%	N
Ajudar o órgão de gestão	85,7	6
Não respondeu	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 48:** Função Auditoria para os responsáveis  
(N responsáveis =7)

Os quadros 47 e 48 mostram-nos que a totalidade dos vice-presidentes inquiridos, que por coincidência, são os responsáveis pela avaliação dos funcionários na totalidade das escolas objecto deste estudo, nunca frequentou Acções de Formação ou Seminários sobre Auditoria, contudo 85,7% considera que a função principal da Auditoria é ajudar o órgão de gestão.

	%	N
Sim	34,8	40
Não	27,8	32
Sem opinião	36,5	42
Não respondeu	0,8	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 49:** Avaliação por organismo independente  
(N funcionários =115)

As opiniões dos AAE encontram-se muito divididas, quando se pergunta se a realização da Avaliação de Desempenho por organismo independente tornaria a avaliação mais justa e objectiva, 34,8% respondem que sim; 27,8% responderam que não e 36,5% revelou não ter opinião formada sobre a questão.

	%	N
Sim	85,7	6
Sem opinião	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 50:** Utilidade da Auditoria Interna  
(N responsáveis =7)

	%	N
Não	85,7	6
Não Respondeu	14,3	1
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 51:** Preparação para implementar Auditoria Interna  
(N responsáveis =7)

Os quadros 50 e 51 revelam que para 85,7% dos vice-presidentes dos Conselhos Executivos a existência de Auditoria Interna seria útil para gerir os recursos humanos sob a sua responsabilidade, contudo, a mesma percentagem de inquiridos considera que na sua escola não existem pessoas preparadas para implementar Auditoria Interna ao SIADAP.

	%	N
Escassez de AAE obriga a que estes tenham de efectuar múltiplas funções o que dificulta a sua avaliação	14,3	1
A legislação contraditória e os prazos apertados têm dificultado a implementação do SIADAP	28,6	2
Não respondeu	57,1	4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>

**Quadro 52:** Outros assuntos não abordados no questionário  
(N responsáveis =7)

	%	N
Injustiça de tratamento entre AAE do quadro e contratados	1,7	2
Os AAE conotados com simples empregados de limpeza	1,7	2
Falta de auscultação pelos órgãos de gestão da escola	1,7	2
Falta de reconhecimento pelo trabalho desenvolvido	1,7	2
Avaliação injusta e longe da realidade	0,9	1
Avaliadores parciais	1,7	2
Não respondeu	90,4	104
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>115</b>

**Quadro 53:** Outros assuntos não abordados no questionário  
(N funcionários =115)

Os elementos apresentados nos quadros 52 e 53 dão-nos conta das principais preocupações manifestadas pelos inquiridos sobre a problemática tratada nos questionários. Assim, os dirigentes destacam a legislação contraditória e a obrigação de cumprir prazos muito curtos como a principal preocupação, enquanto os AAE distribuem as suas preocupações pela injustiça de tratamento entre AAE do quadro e

contratados; falta de auscultação pelos órgãos de gestão da escola; falta de reconhecimento pelo trabalho desenvolvido; parcialidade dos avaliadores, etc.

### ***1.1. TRATAMENTO ESTATÍSTICO COM RECURSO AO SPSS***

Dos 115 questionários recebidos como válidos, foram considerados para efeito de tratamento estatístico através do SPSS os 83 questionários dos inquiridos que responderam à questão 6 e indicaram a notação obtida nos últimos anos ao abrigo do DR nº 44-B/83. Nestes, 83 questionários foram tratadas com o recurso ao SPSS as questões 1, 3, 4, 6 e 15 do questionário administrado aos AAE. A questão 1 trata a variável Sexo. A questão 3 a variável Escolaridade. Nesta questão os inquiridos foram subdivididos em grupos de categorias por nível de escolaridade. O grupo A (Ensino Primário); o grupo B (Ensino Preparatório); o grupo C (Terceiro Ciclo) e o grupo D (Ensino Secundário). A questão 4 trata a variável Antiguidade e nesta os inquiridos foram subdivididos em cinco grupos de acordo com o tempo de serviço. O grupo A inclui funcionários (até 10 anos de serviço); o grupo B (com 11 a 15 anos); o grupo C (com 16 a 20 anos); o grupo D (com 21 a 30 anos) e o grupo E inclui os funcionários (com mais de 30 anos de serviço). A questão 6, trata a Classificação obtida, a única variável quantitativa da nossa amostra e também a variável dependente que procuramos explicar através das outras variáveis. Finalmente, a questão 15 trata a variável Acções de Formação frequentadas pelos inquiridos. As restantes respostas do questionário não foram sujeitas a testes estatísticos por versarem essencialmente sobre questões de opinião, contudo, foram objecto de análise na apresentação e discussão dos resultados.

A partir da tabela de frequências relativa ao sexo dos inquiridos, verifica-se que dos 83 questionários considerados, 20 foram preenchidos por indivíduos do sexo masculino e 63 do sexo feminino, o que em termos relativos corresponde a 24,1% de funcionários homens e 75,9% de mulheres.

No que concerne à variável escolaridade os dados revelam que 30,1% dos inquiridos têm como escolaridade o Ensino Primário; 33,7% o Ensino Preparatório; 21,7% concluíram o Terceiro Ciclo e 14,5% terminaram o Ensino Secundário. Não foram encontrados nesta amostra AAE com escolaridade superior ao Ensino Secundário.

Quanto à variável antiguidade, os dados recolhidos mostram que 34,9% dos funcionários possuem menos de 10 anos de serviço; 24,1% entre 11 e 15 anos de

serviço; 13,3% entre 16 e 20 anos de serviço; 16,9% entre 21 e 30 anos de serviço e 10,8% dos funcionários possuem mais de 30 anos de serviço.

Na variável Frequência de Acções de Formação, 89,2% dos AAE da amostra responderam ter frequentado Acções de Formação nos últimos anos e 10,8 % responderam não ter frequentado qualquer Acções de Formação.

Relativamente à notação obtida, a tabela de frequências revela que as notações variaram entre os 8 e os 10 valores. Tendo 19,3% dos funcionários obtido a notação de 8 valores (correspondente a uma classificação de Bom) e 53% dos funcionários a notação de 9 valores (a que corresponde a classificação de Muito Bom) e 27,7% dos funcionários obtiveram a nota máxima da escala 10 valores (a que também corresponde a classificação de Muito Bom). Isto é, 80,7% dos funcionários obtiveram a classificação de Muito Bom. Uma leitura da Tabela de Estatísticas da notação mostra-nos que a Média foi de 9,08 valores; a Moda de 9 valores o Desvio Padrão de 0,684 e a Variância de 0,468.

Comparadas as médias das notações obtidas por sexos, constata-se que apesar das mulheres apresentarem uma notação média de 9,11 valores e os homens 9,0 valores, o Teste-T igualdade das médias demonstrou que para um intervalo de confiança de 95% não devemos rejeitar a  $H_0$ , que postula que os dados provenientes de diferentes condições e grupos não se diferenciam, não se associam ou não se correlacionam significativamente do ponto de vista estatístico, pois se o fizermos corremos um risco com probabilidade elevada de rejeitarmos a  $H_0$ , sendo ela verdadeira.

Comparadas as médias da notação dos inquiridos com a variável Frequência de Acções de Formação, os valores encontrados revelaram que a média dos funcionários que frequentaram Acções de Formação foi ligeiramente superior à dos candidatos que não frequentaram. Testados estes valores através do Teste-T igualdade das médias para um intervalo de confiança de 95%, os resultados obtidos aconselham que não se rejeite a  $H_0$ , ou seja, não há evidência estatística que prove que as médias oriundas dos AAE com ou sem frequência de Acções de Formação seja diferente.

Comparámos também as médias da notação de dois grupos de inquiridos com nível de escolaridade diferente. Confrontámos o grupo A: Ensino Primário com o grupo C: Terceiro Ciclo. As médias deste último grupo foram de 9,17 valores e as do grupo A: Ensino Primário 9,0 valores. Sujeitas estas médias ao Teste-T igualdade das médias para um intervalo de confiança de 95%, os valores obtidos aconselham a não rejeitar a  $H_0$ .

Finalmente, confrontámos a média da notação de funcionários com menos de 10 anos de serviço (média obtida de 8,90 valores) com a média do grupo de funcionários com 16 a 20 anos de serviço (média de 9,27 valores). Sujeitos estes valores ao T-Teste igualdade das médias para um intervalo de 95% de confiança, os resultados do teste sugerem que não devemos rejeitar a H0 porque a probabilidade de a rejeitarmos e de ela ser verdadeira é muito elevada. As tabelas de frequência e os testes descritos são apresentados no **Anexo nº3**.

Os resultados dos testes estatísticos descritos estão condicionados pelo facto das classificações obtidas pelos funcionários serem muito próximas. A amplitude total das notações é de somente 2 valores, situando-se estes, no limite superior da escala avaliativa, pelo que, não se pode afirmar recorrendo à evidência estatística que a notação obtida pelos funcionários seja influenciada pela variável sexo, escolaridade, tempo de serviço ou frequência de Acções de Formação. Por outras palavras, podemos afirmar que tais diferenças ou relações não são maiores que aquelas que poderíamos observar devidas ao acaso.

## **2. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Nesta parte do trabalho é feita a discussão dos resultados obtidos nos inquéritos seguindo-se a hipótese apresentada, a questão investigativa e as proposições que nos ajudam a responder quer a uma, quer a outra. Procuramos ainda no decorrer da discussão, socorrer-nos da informação conceptual tratada no Capítulo I como suporte para algumas das afirmações produzidas, sempre que se nos afigure que estas possam enriquecer a análise dos factos apresentados.

**Proposição 1:** Pela análise das respostas dos AAE à questão 10.3 onde se lhes pedia que se pronunciassem sobre a afirmação de que uma boa relação avaliador/avaliado influenciava a obtenção de uma notação mais elevada, o posicionamento dos inquiridos revelou-se dividido, tendo 35% concordado com a afirmação e 34% discordado. Relativamente à questão 21, que confrontava os inquiridos com a possibilidade de a avaliação ser realizada por um organismo independente, isto é, onde não houvesse interferência de um avaliador conhecido do avaliado, igualmente as opiniões se dividiram, pelo que não podemos confirmar a proposição 1. As respostas a estas duas questões apontam no sentido

de que o relacionamento avaliador/avaliado não é valorizado pelos AAE como um elemento crítico do processo de avaliação.

**Proposição 2:** Segundo as respostas à questão 10.5 é pouco significativo o número de AAE que concorda que a formação frequentada tenha repercussões na sua notação relativamente aos que discordam. Estando 38,2% a favor e 34,7% contra, pelo que não podemos confirmar a proposição 2, contudo, a posição dos inquiridos é bastante clara no que toca a considerarem a formação frequentada como útil para as suas funções, 78,3% manifestaram-se nesse sentido, embora um número significativo de AAE refira que tem dificuldades em pôr em prática o que aprende nas Acções de Formação. Apenas 3,5% dos funcionários consideraram que as Acções de Formação frequentadas não foram úteis.

**Proposição 3:** Observando as respostas da questão 10.1, verificamos que 50,4% dos AAE manifestou-se favorável à proposição de que os AAE com melhor Classificação eram colocados nas funções mais pretendidas, enquanto 13%, emitiu opinião contrária. Por sua vez os responsáveis pela avaliação dos funcionários foram unânimes em considerar que utilizavam este critério. Pelos factos descritos confirma-se a proposição 3.

**Proposição 4:** Os resultados obtidos na questão 6 do questionário dos AAE, não deixam dúvidas sobre a confirmação da proposição 4. De facto 81% dos AAE nos anos de 2002 a 2004 obtiveram a classificação de Muito Bom e os restantes 19% a classificação de Bom.

**Proposição 5:** De acordo com as respostas da questão 6 do inquérito dos AAE a proposição 5 é rejeitada, já que pela aplicação do Regime da Classificação de Serviço não havia diferença significativa na notação obtida por funcionários empenhados e por outros que não o fossem. Também os testes estatísticos realizados à classificação dos funcionários, concluíram não haver diferença estatística significativa entre as classificações obtidas.

**Proposição 6:** Na opinião de 47,8% dos funcionários a notação obtida motivava-os, enquanto 22,6% respondeu em sentido oposto e 27,8% revelou não ter opinião formada sobre esta questão. Face a estes resultados retirados da resposta à questão 10.2, não podemos confirmar a proposição seis, apenas registar que há uma maioria relativa de funcionários que considerava a notação como fonte de motivação.

**Proposição 7:** As respostas obtidas revelaram que 47,8% dos inquiridos mostrou um posicionamento concordante com a proposição contra 31,3% que discordaram. Estes valores foram retirados da questão 11.4 e permitem-nos aceitar a proposição 7 como verdadeira.

**Proposição 8:** De acordo com a opinião dos AAE à questão 13.1, apenas 9,6% considera o regime instituído pelo DR nº 44-B/83 adequado para “premiar” os melhores funcionários. Não houve por parte dos dirigentes inquiridos respostas a referirem a utilização deste dispositivo legal para reconhecimento do mérito dos funcionários mais competentes. Pelo exposto a proposição oito é rejeitada.

**Proposição 9:** De acordo com as respostas recolhidas na questão 15 do inquérito administrado aos responsáveis, 71,4% respondeu não considerar o DR nº 44-B adequado para gerir os recursos humanos sob a sua responsabilidade. A proposição nove é rejeitada.

**Proposição 10:** As respostas obtidas revelaram que não existe discrepância de opiniões entre responsáveis e funcionários relativamente ao conceito de “trabalho bem feito”. Ambos os grupos de inquiridos valorizam a correcção como principal critério na definição do conceito apresentado. Pelo exposto a proposição dez é rejeitada.

**Proposição 11:** Os elementos recolhidos na questão 21 do questionário administrado aos responsáveis e apresentados no quadro 21 são significativos para confirmarem a proposição 11. Para 71,4% dos vice-presidentes inquiridos a formulação de objectivos mensuráveis constituiu a maior dificuldade na implementação do SIADAP.

**Proposição 12:** Os dados retirados da resposta 20 do questionário dos AAE evidenciam que a maioria dos funcionários não procedeu a alterações na forma de execução do seu trabalho, estes dados são visíveis no quadro 22, onde 52,2% dos funcionários responderam que “não mudei nada” à pergunta sobre o que mudaram no seu trabalho com a implementação do SIADAP. Por outro lado, se tivermos em consideração que na questão 19 do questionário 17,4 % declararam não conhecer o SIADAP, então é muito plausível que efectivamente nada tenham mudado com a sua implementação. Assim, pelo que ficou exposto, podemos confirmar a proposição doze.

**Proposição 13:** De acordo com as respostas dos vice-presidentes e responsáveis pela avaliação dos funcionários e apesar de nenhum dos inquiridos ter frequentado

Seminários ou Acções de Formação sobre Auditoria, 87,5% enquadra correctamente o conceito e a função da Auditoria Interna e considera útil a sua implementação para a gestão dos recursos humanos sob a sua responsabilidade. Com base nestas respostas podemos confirmar a proposição 13.

**Proposição 14:** As respostas fornecidas na questão 26 revelam que 85,7% dos responsáveis inquiridos considera que na sua escola não existem pessoas preparadas para implementar Auditoria Interna ao SIADAP. Estes dados são expressivos para que possamos confirmar a proposição 14.

**Proposição 15:** Os dois grupos de inquiridos manifestam opiniões divergentes quanto à comparação do SIADAP com o Regime da Classificação de Serviço. Para 71,4% dos responsáveis o SIADAP é mais adequado do que o Regime da Classificação de Serviço, enquanto que 37,4% dos funcionários considera que o SIADAP é injusto porque não permite que todos os funcionários possam ser avaliados com Excelente ou Muito Bom. Face ao sentido divergente destas respostas, não podemos confirmar ou refutar a proposição 15. Contudo os dados obtidos permitem-nos constatar, que quer um grupo quer outro encontra aspectos positivos e negativos em qualquer um dos dois dispositivos legais sobre a Avaliação do Desempenho.

**Proposição 16:** Questionados os AAE sobre a possibilidade de a sua avaliação ser realizada por um organismo independente do órgão de gestão da escola, as respostas obtidas encontram-se repartidas em três grupos de opinião, os que responderam sim 34,8%; os que responderam não 27,8% e os que revelaram não ter opinião sobre o assunto 36,5%. Face estas respostas não podemos aceitar ou refutar a proposição dezasseis, contudo estes resultados permitem concluir que o avaliador interno não é ao mesmo tempo um elemento consensual para os avaliados e a sua substituição por um organismo independente também não se afigura como uma garantia de objectividade e rigor que o processo avaliativo deve conter.

Em função da discussão das proposições sugeridas e dos testes estatísticos realizados por recurso ao SPSS, podemos confirmar a nossa hipótese nuclear segundo a qual: **A Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83, revelou-se inadequada para gerir os recursos humanos da AP e para medir de forma objectiva o seu desempenho.** Efectivamente, as respostas obtidas na questão 6 do

questionário aos AAE revelaram e os testes estatísticos confirmaram, que qualquer funcionário independentemente da qualidade do seu desempenho obtinha uma avaliação que variava entre 8 e 10 valores, o que corresponde a uma avaliação qualitativa de Bom ou Muito Bom. Perante estes resultados estamos em condições de poder afirmar que o DR nº 44-B/83, não se afigura adequado para diferenciar os desempenhos pelo mérito demonstrado, para corrigir desempenhos menos conseguidos ou para sugerir melhorias e propor formação aos funcionários com vista a um melhor funcionamento dos serviços. Os resultados obtidos pela aplicação do DR nº 44-B/83, designado também Regime da Classificação de Serviço na Função Pública, negam em absoluto o seu artigo 3º (Finalidades da classificação) que estabelecia:

*A classificação de serviço para além da aplicação dos seus resultados nas situações previstas no artigo seguinte visa:*

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

Por outro lado e como complemento à hipótese nuclear apresentava, a nossa pergunta de partida questionava: **Com o SIADAP, é possível influenciar o desempenho dos funcionários e promover a eficiência e a eficácia nos serviços prestados ao público?**

Face aos elementos recolhidos, quer dos questionários, quer da análise documental do corpo legislativo<sup>39</sup> regulamentador do SIADAP e ancorando-nos naquilo

---

<sup>39</sup> Lei nº 10/2004, de 22 de Março (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública);

DR nº 19-A/2004, de 14 de Maio (Regulamento da Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores e Dirigentes Intermédios da Administração Pública);

Portaria nº 509-A/2004, de 14 de Maio (Aprova os modelos das fichas de Avaliação do Desempenho); Circular nº7/2005, de 16 de Maio, emanada da Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação sobre (Avaliação do Desempenho de pessoal não docente)

DR nº 6/2006, de 7 de Março (Adapta o Sistema de Avaliação do Desempenho da Administração Pública à situação específica do pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário).

que nos foi possível investigar relativamente à introdução do novo sistema não podemos dar uma resposta categórica à pergunta formulada. Isto é, não podemos tirar ilações quanto à eficiência e eficácia do novo normativo legal e do processo inerente à sua implementação, porque ainda não houve uma avaliação final que permita comparar os resultados quantitativos obtidos pelo SIADAP com as avaliações do Regime da Classificação de Serviço.

Apenas a partir de Maio de 2006, as escolas públicas objecto do presente estudo deram conhecimento aos funcionários das regras do novo sistema de avaliação, procederam à constituição das Comissões de Avaliação e definiram os objectivos a perseguir por cada funcionário para o ano de 2006, os quais serão avaliados em Janeiro de 2007. Só após a conclusão dos procedimentos relativos à primeira avaliação integral com o novo sistema serão possíveis apreciações fundamentadas sobre o seu funcionamento e resultados alcançados. Todavia, face ao que nos foi dado observar registam-se desde já os seguintes aspectos:

- Dificuldades dos responsáveis pela avaliação em definir objectivos mensuráveis e respectivos critérios de avaliação. Na resposta à questão 21 do questionário, 71,4% dos responsáveis referiu ter sido a definição de objectivos a maior dificuldade sentida com a introdução do SIADAP.
- Desconhecimento do SIADAP por 17,4% dos funcionários sujeitos à sua aplicação. Dado retirado do inquérito administrado aos AAE na resposta à questão 19.1.
- Baixo grau de envolvimento dos funcionários na implementação do SIADAP, tendo 52,2% referido “*Nada mudei com a implementação do SIADAP*” na questão 20.1 do questionário.
- Expectativas baixas dos AAE sobre a sua eficiência e eficácia, tendo 37,4% optado pela resposta “*Considero-o injusto, porque nem todos os funcionários podem ser avaliados com Excelente ou Muito Bom*”, na questão 19.3.
- Risco elevado de o avaliador não ter perfil para avaliar quando lhe são cometidas múltiplas responsabilidades (Definir objectivos e padrões de desempenho; realizar a entrevista com o avaliado; proceder à justificação dos melhores desempenhos; propor formação para os desempenhos mais fracos, etc.) cf. artigos 12º, 24º, 26º e 30º do DR nº 19-A/2004. Tal facto, pode na perspectiva do avaliado comprometer e desacreditar de forma definitiva o

processo, pois ser avaliado por alguém que não tem competência para o fazer é extremamente frustrante.

- A existência de legislação contraditória e a obrigatoriedade de cumprimento de prazos muito apertados<sup>40</sup>, mas sucessivamente alargados, retiraram credibilidade e rigor à introdução do processo, o que se pode reflectir na sua eficácia futura.
- Os procedimentos de todo o processo de avaliação subjacente ao SIADAP são excessivamente burocráticos e parecem “*obrigar*” os organismos a desprezarem a qualidade do atendimento aos utentes, principal objectivo da sua existência, para conseguirem aplicar correctamente o novo dispositivo legal.
- A inexistência de Auditoria Interna e de pessoas preparadas com competências para a implementar na totalidade dos organismos objecto do nosso estudo, agudiza o processo avaliativo na medida em que não há a possibilidade de se avaliar a sua execução e de se corrigirem os aspectos menos conseguidos desta. De acordo com as respostas dos dirigentes inquiridos 100% das escolas da nossa amostra não possui Auditoria Interna nem pessoas capazes de a introduzirem nos serviços.

Apesar dos aspectos críticos referidos, o SIADAP encerra e traz consigo vários aspectos positivos e inovadores dos quais destacamos:

- Introdução do rigor e da diferenciação do mérito pelo meio de estabelecimento de percentagens máximas para os desempenhos de Muito Bom e Excelente (artigo 9º do DR nº 19-A/2004 e artigo 15º da Lei nº 10/2004).
- Obrigatoriedade dos avaliadores justificarem os melhores desempenhos e proporem formação para o desenvolvimento do trabalhador artigo 30º da Lei nº 10/2004.
- A introdução da avaliação por objectivos, artigo 3º do DR nº 19-A/2004, uma das novidades deste sistema relativamente ao anterior e uma inovação na AP.
- A introdução da auto-avaliação, artigo 23º do DR nº 19-A/2004, como forma de envolver e responsabilizar o avaliado no processo avaliativo.
- A avaliação não só dos funcionários, mas também dos dirigentes intermédios e dos serviços, artigo 18º da Lei nº 10/2004, contudo esta última apesar de prevista ainda não foi regulamentada.

---

<sup>40</sup> Este aspecto foi referido por 28,6% dos responsáveis na resposta aberta à questão 27 do questionário 1.

- A inclusão das competências comportamentais e da atitude pessoal como componentes da avaliação, artigo 2º do DR nº 19-A/2004.
- A possibilidade de recurso a Auditorias, artigo 38º do DR nº 19-A/2004, para acompanhamento da introdução do novo sistema.

Feita a comparação entre os pontos fortes e fracos do SIADAP antevemos a sua aplicação no futuro condicionada pelos constrangimentos descritos, pelo que, se estes não forem afastados o mais rapidamente possível, a nova avaliação pode não lograr atingir os objectivos que se propôs e que se resumem a uma avaliação mais justa dos funcionários que estimule a obtenção de melhores resultados dos serviços e que eleve a produtividade do país. Isto é, que se constitua como instrumento estratégico para a criação de dinâmicas de mudança, de motivação profissional e de melhoria na AP. Cremos que a implementação imediata do previsto no artigo 38º (Auditorias) do DR nº 19-A/2004 e do artigo 18º (Avaliação dos serviços e organismos) da Lei nº 10/2004 são essenciais para que se possam ultrapassar os constrangimentos descritos.

## CONCLUSÃO

No âmbito da conclusão, propomo-nos sintetizar os principais contributos do trabalho realizado, relacioná-los com a hipótese inicial e com a questão investigativa apresentada tendo como pontos de referência a revisão da literatura e o estudo empírico. No final procuramos tecer alguns comentários relativos aos limites desta investigação bem como sugerir algumas questões para o desenvolvimento de futuros trabalhos nesta área.

Segundo a nossa hipótese, **a Classificação de Serviço instituída pelo DR nº 44-B/83 revelou-se inadequada para gerir os recursos humanos da Administração Pública e para medir, de forma objectiva, o seu desempenho.** Através da nossa questão investigativa procurámos verificar se, **com o SIADAP (Lei nº 10/2004), é possível influenciar o desempenho dos funcionários e promover a eficiência e a eficácia nos serviços prestados ao público.** Assim, este trabalho teve por objectivos:

- Avaliar a forma como as escolas públicas operacionalizam os instrumentos legais que regulamentam a Avaliação do Desempenho dos AAE e examinar como decorreu o processo de implementação do SIADAP, que veio substituir o Regime da Classificação de Serviço instituído pelo DR nº 44-B/83.
- Aferir a necessidade de mudança na Avaliação de Desempenho dos funcionários públicos, mormente dos AAE das escolas objecto do nosso estudo e se o SIADAP constitui a resposta à mudança pretendida.
- Averiguar se a Auditoria Interna é considerada e utilizada pelos responsáveis como ferramenta útil para a gestão e controlo dos procedimentos inerentes à aplicação do SIADAP.

O Estudo de Caso foi a metodologia de investigação seguida com recurso à técnica de inquérito por questionário e tratamento de dados pelo SPSS, constituindo a análise documental (legislação) e a análise descritiva os principais procedimentos utilizados.

Este trabalho permitiu comprovar que, à semelhança do que o XV Governo havia concluído em 2004 para a generalidade da AP, o Regime da Classificação de Serviço instituído pelo DR ° 44-B/83 tornou-se desajustado para avaliar e gerir de forma objectiva o desempenho dos AAE. As causas deste desajustamento encontram-se nas

notações inflacionadas obtidas pela maioria dos funcionários, sem que tenham associado um desempenho proporcional. Quando 81% dos inquiridos obtém a notação de Muito Bom, torna-se difícil com este instrumento legal identificar os desempenhos mais fracos, propor soluções de melhoria, sugerir formação a frequentar ou reconhecer o mérito daqueles que efectivamente se empenharam, objectivo visado por este regime de avaliação.

De acordo com os testes estatísticos realizados não foi possível evidenciar os factores que concorreram para a inflação das avaliações, isto é, não foi encontrada qualquer evidência estatística que relacione as classificações elevadas com as variáveis habilitações; antiguidade; sexo ou formação frequentada. Apenas se pode afirmar que as pequenas diferenças encontradas nas classificações não são explicadas pelas variáveis testadas, ou seja, não são maiores que aquelas que poderíamos observar devidas ao acaso.

Dando seguimento ao determinado na questão investigativa, não podemos tirar conclusões sobre a adequação do SIADAP para os fins por si enunciados, dado que, a introdução do novo sistema de avaliação só se iniciou em Maio de 2006 pelo que, não se completou um ciclo avaliativo que nos permita confirmar se, com o SIADAP, é possível elevar a qualidade do desempenho dos AAE. Contudo, uma análise cuidada aos dispositivos legais que regulamentam o SIADAP, comparativamente com o regime revogado, indiciam que são de esperar melhorias no processo avaliativo, mormente porque este introduz a avaliação por objectivos, estimula o trabalho de equipa, responsabiliza o avaliado ao incluir a auto-avaliação e, através da entrevista, promove o diálogo entre avaliador e avaliado na definição dos objectivos a serem perseguidos. Por outro lado, ao impor percentagens máximas para as classificações de Excelente e Muito Bom (respectivamente, 5% e 20%) e ao obrigar o avaliador a justificar estas classificações permitirá distinguir e reconhecer o mérito dos melhores. No entanto, os dados e as opiniões recolhidas junto dos responsáveis e dos avaliados perspectivam também alguns constrangimentos à sua correcta implementação e alcance dos seus objectivos, principalmente, a falta de formação/conhecimentos dos responsáveis sobre os procedimentos a efectuar, o fraco envolvimento e o desconhecimento dos avaliados acerca do novo sistema leva-os a manifestar descrédito e resistência à mudança. Por outro lado ainda, o SIADAP atribui demasiadas responsabilidades ao avaliador sem cuidar se este tem ou não perfil para o cargo. A juntar a estes constrangimentos, temos

ainda a destacar que estamos perante um processo de transição confuso que envolveu normas e procedimentos contraditórios.

O maior constrangimento que encontramos na introdução do SIADAP resulta do facto de todas as escolas, objecto deste estudo, não disporem de Auditoria Interna que faça o acompanhamento do novo regime e que ajude os responsáveis na sua implementação e correcção atempada dos pontos críticos. Ficou também demonstrado que os responsáveis inquiridos conhecem a função e a utilidade da Auditoria, nomeadamente da Auditoria Interna, consideram-na útil para uma melhor gestão dos recursos humanos, contudo não a aplicam nos seus serviços porque não dispõem de pessoas com formação nesta área. Isto é, não basta que exista um bom instrumento, é fundamental que o mesmo seja aplicado correctamente para que se alcancem as mudanças preconizadas, o que se afigura crítico se não houver um órgão independente e responsável capaz de assegurar a monitorização do processo. Face às dificuldades manifestadas pelos responsáveis na implementação do SIADAP, o contributo da Auditoria Interna nos serviços públicos afigura-se como indispensável para que se alcancem os resultados que a reforma da AP visa obter: fazer mais, gastar menos e aumentar a qualidade dos serviços prestados.

Os dados recolhidos e analisados demonstraram a ineficácia resultante da aplicação do Regime da Classificação de Serviço e apontam no sentido de que há uma efectiva necessidade de mudança na Avaliação de Desempenho. Contudo, os dados compilados não nos permitiram concluir, se o SIADAP por si, constitui a resposta à mudança pretendida, apesar de identificarmos nele um conjunto de aspectos positivos. Foi possível através desta dissertação compreender melhor a importância da Auditoria Interna para o funcionamento mais eficiente e eficaz dos organismos públicos e para a introdução da gestão por objectivos na AP.

Chegados ao final deste trabalho, reconhecemos que a maior parte dos objectivos iniciais que nos motivaram foram alcançados, tendo contribuído para alargar os conhecimentos sobre a problemática em estudo e levantar novas questões. Assim, no decorrer desta investigação, pelo facto de não termos podido analisar a avaliação quantitativa resultante da aplicação do SIADAP, não pudemos identificar as variáveis determinantes no desempenho dos AAE. De igual modo, devido à limitação do tamanho da amostra, não nos foi possível apurar com profundidade quais as competências e meios que os responsáveis pela avaliação necessitam para elevar o desempenho dos

recursos humanos sob a sua responsabilidade. Consideramos que o contributo da Auditoria na concretização da reforma da AP é uma área a ser estudada em posteriores trabalhos, bem como a sua divulgação e o incentivo à formação em Auditoria dos responsáveis pelos organismos públicos. Pensamos que estes são caminhos a percorrer em próximas investigações e que os resultados daí decorrentes podem trazer uma contribuição importante para a melhoria dos serviços públicos e para a elevação da sua eficiência e eficácia. É a partir da boa gestão dos recursos e, sobretudo dos recursos humanos, que as organizações podem obter uma vantagem competitiva nos dias de hoje. Nesta perspectiva, Tavares (2004: 21) refere:

*Num tempo em que todos os recursos – capital, tecnologia, matérias-primas, informação – se tornaram acessíveis a todas as organizações, não constituindo nenhum por muito tempo vantagem competitiva para qualquer delas, apenas os recursos humanos, sempre diferentes, inteligentes, originais e criativos poderão dar uma real vantagem competitiva àquelas que conseguirem obtê-los com elevada qualidade e os conseguirem manter devidamente aplicados e motivados ao seu serviço.*

## BIBLIOGRAFIA

- AECA (2001). *Manual de Auditoria del Sector Público*. Volumes I e II. Faura Casas Editorial
- Almeida, F. N. (1996). *Avaliação de Desempenho para Gestores*, Lisboa: Editora McGraw-Hill de Portugal.
- Almeida, L., e Freire, T. (2003). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação*, (3ª edição), Braga: Psiquilíbrios.
- Alveirinho Correia (2004). Revisão e Melhoria dos Métodos e Procedimentos de Controlo Interno. In *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 31-38.
- Amaral, D. Freitas (1996). *Curso de Direito Administrativo*, (2ª edição), Coimbra: Almedina.
- Aníbal, A (2001). Administração Pública: a economia das reformas do problema às oportunidades. In *Intervenção no Colóquio promovido pela Ordem dos Economistas*. Documento policopiado.
- Apolinário, J. M. M. (2006). (Des)Burocracia. *Revista Dirigir*, Nº 95, Julho-Agosto-Setembro 2006. Lisboa: IEFP, 3-5.
- Araújo, J.F.F.E. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.
- Armstrong Michael (2005). *Como Ser Ainda Melhor Gestor*, Lisboa: Edição Actual Editora.
- Avelãs (2005). Declarações ao Jornal Público de 2 de Junho de 2005.
- Baptista da Costa, C. (1995). *Auditoria Financeira – Teoria e Prática*, (5ª edição), Lisboa: Editora Rei dos Livros.
- Baptista, Domingos (2004). O Controlo Interno na Administração Pública. In *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 7-12.
- Barbosa da Silva (1994). *Management Público, Reforma da Administração Financeira do Estado*. Lisboa: Rei dos Livros.

- Barbosa da Silva (2000). *Auditoria do Management Público*, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Bell, Judith (1997). *Como realizar um projecto de investigação*, (1ª edição), Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- Bilhim, J. (2005). *Administração Pública – Modelos, Que reforma ou reformas?* *Revista Economia-Pura*, nº 71: Maio/Junho de 2005, pp. 34-38.
- Bilhim, J. (2002). *Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Bruyne, Paul de et al. (1991). *Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editores
- Cadilhe, Miguel (2005). *O Sobrepeso do Estado em Portugal*, (1ª edição), Porto: Fubu Editores.
- Caetano, Marcelo (1993). *Manual de Direito Administrativo*; Vol. 1; Coimbra: Almedina.
- Câmara, Pedro B. e Marques, J. (1999). *Novas Perspectivas da Gestão*, (1ª edição), Lisboa: Editora Pergaminho.
- Carapeto, C. e Fonseca, F. (2005). *Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação*, (1ª edição), Lisboa: Edições Sílabo.
- Carapeto, C. (2005). *Administração Pública – Uma visão para a mudança*. *Revista Economia-Pura*, nº 69: Janeiro /Fevereiro de 2005, pp. 28-32.
- Carapeto, C. (2005). *Gestão Orientada para os Resultados*. In *Revista Economia-Pura*, nº 71: Maio-Junho de 2005, 22-26
- Carpinteiro, J. (2002). *Novas Práticas do Controlo dos Dinheiros Públicos: A Corporate Governance*. In *Subsídios para Modernizar a Auditoria Pública em Portugal*, Lisboa: Edição da UAL, 109-138.
- Castilla, M. J. I. (2005). *La administración inteligente: un modelo de Administración Pública orientada el servicio del ciudadano*. In *Revista de Auditoria Publica* nº 36, 47-60
- Castilla M. J. I. (2006). *Valor Y valores de una administración al servicio público*. In *Revista de Auditoría Pública* nº 38, 25-34.
- Correia, J. A. (2004). *Revisão e Melhoria dos Métodos e Procedimentos de Controlo Interno*. In *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 31-38.

- Costa Marques e Marques de Almeida (2004). Intensificar el papel de la Auditoría en el Sector Público: una oportunidad para reforzar la eficiencia de las organizaciones. In *Revista de Auditoría Pública* nº 32, 31-44.
- Ferreira, V. (1986). O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos. In *Metodologia das Ciências Sociais*, (8ª edição), Porto: Edições Afrontamento: Organização de Augusto Santos Silva e José Madureira Pinto, 165-196.
- Fonseca, Fátima (2005). Empregador de Excelência. In *Revista Economia-Pura*, nº 71: Maio-Junho de 2005, 28-32
- Gameiro, A. (2004). O Desenvolvimento do trabalho de Auditoria. In *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 211-225.
- García, Alejandro (2004). Reflexiones en torno a la función de Control Interno de la gestión del Sector Público a la luz de la nueva Ley General Presupuestaria. In *Revista de Auditoría Pública* nº 34, 63-68.
- Gariso, E. B. (2004). O Controlo Interno, Auditoria e Normas de Orientação. In *Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 12-30.
- Garmendia, Beatriz Alejos (2003). Auditoría de la Gestión Pública: una propuesta metodológica. In *Revista de Auditoría Pública* nº 28, 7-15.
- Hérmendez, J. (2006). Relaciones y Diferencias entre Fiscalización e Auditoría. Razones para una Reforma de las Normas de Auditoría del Sector Público. In *Revista de Auditoría Pública* nº 39, 33-40.
- I.G.B.D.R.H.A.P. (2001). *A Administração Pública em Números: 2º Recenseamento Geral da Administração Pública - Síntese* Lisboa: Ministério da Reforma e da Administração Pública.
- Lomba, F. et al., (2000). Uma Contribuição para a Avaliação do Desempenho na Administração Pública – O Caso da Direcção Geral dos Impostos. In *Revista Fiscália, Revista da DGCI Outubro de 2000*, 4-11
- Madeira Marques (1997). *Auditoria e Gestão*, (1ª edição), Lisboa: Editorial Presença.
- Madureira, C. (2004). *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública*, Oeiras: INA- Instituto Nacional de Administração.
- Marques de Almeida, J. J., (2000). *Auditoria Previsional e Estratégica*, Lisboa: Vislis Editores.

- Morais, G. (2004). O Funcionamento de um Departamento de Auditoria. *In Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 115-137.
- Morais, G. (2005). La necesidad de la Auditoria Interna en el Sector Público en Portugal. In *Comunicação apresentada em conferência realizada em Espanha sobre Auditoria*. Documento policopiado cedido pela autora.
- Morais, G. e Martins, I. (2003). *Auditoria Interna Função e Processo*, (2ª edição), Lisboa: Áreas Editora.
- Moreno, C. (2000). *Finanças Públicas - Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, (2ª edição), Lisboa: UAL.
- Moreno, C. et al. (2002). *Subsídios para Modernizar a Administração Pública em Portugal*, Lisboa: UAL.
- Neely, Andy (2002). *Avaliação de Desempenho das Empresas - Porquê, O Quê e Como*, Lisboa: Editorial Caminho.
- Neves, Arminda (2002). *Gestão na Administração Pública* (1ª edição), Cascais: Editora Pergaminho.
- NPF – Pesquisa e Formação (2004). *Guia Prático Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações.
- Pardal, L. e Correia, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*, (1ª edição), Porto: Areal Editores.
- Picanço (2005). Declarações ao Jornal Público de 2 de Junho de 2005.
- Pimentel, Alcides (2004) O Desenvolvimento do Trabalho de Auditoria. *In Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno na Administração Pública*, Sintra: Organização NPF - Pesquisa e Formação Publicações, 175-211
- Pinto, Carlos Gouveia; Santos; José C: Gomes; Lomba; Fernando (2000). Uma Contribuição para a Avaliação do Desempenho na Administração Pública - O Caso da Direcção Geral dos Impostos. *Fiscália, n°3 - Revista da DGCI*: Outubro de 2000, pp. 4 -11.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, (2ª edição), Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- Ramos, G. (2002). Value for Money. In *Subsídios para Modernizar a Auditoria Pública em Portugal*, Lisboa: Edição da UAL, 141-169.

- Rato, Helena (2004). Reforma da Administração Pública – O novo modelo de avaliação dos funcionários públicos. In *Revista Fiscália, Revista da DGCI Maio/Julho de 2004*, 28-30
- Reis, E.; Melo, P.; Andrade, R.; Calapez, T. (1996). *Estatística Aplicada*, Lisboa: Edições Sílabo.
- Ribeiro, S.; Alves, J.; Matos, S.; (2006). *Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública*, Coimbra; Almedina.
- Rocha, J. A. Oliveira (2005). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, J. A. Oliveira. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rodrigues, J. A. (2003). Prefácio. In Morais, G. e Martins, I., *Auditoria Interna – Função e Processo*, (2ª edição), Lisboa: Áreas Editora.
- Roldão, V. S. ; Ribeiro, J. S. (2004). Métricas de Desempenho. *Revista Dirigir n° 83-88, Instituto do Emprego e Formação profissional: Janeiro/Dezembro de 2004*, pp. 21-30.
- Santos (2005). Declarações ao Jornal Público de 2 de Junho de 2005.
- Sarrico, C. (2005). Medição, Gestão e Avaliação de Desempenho. In *Revista Economia-Pura, n° 71: Maio-Junho de 2005*, 46-49
- Seixo, J. M. (2004). *Gestão do Desempenho - Manual Prático* Lidel, Lisboa: Lidel – Edições Técnicas, Lda.
- Silva, A.S. e Pinto J. M. (1986). *Metodologia das Ciências Sociais*, (8ª edição), Porto: Edições Afrontamento.
- Silveira, P. e Trindade, N. (1992). *A Gestão na Administração Pública*, (1ª edição), Lisboa: Editorial Presença.
- SPSS (2006). *Statistical Package for the Social Sciences - Versão 14*.
- Tanzi, Vito (1997). The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective, IMF Working Paper.
- Tavares, L. V. (2004). *A Administração Pública da Suécia*, Cadernos do INA, n° 14, Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Tavares, L. V. ; e Pereira, M. J.; (2005). *A Administração Pública na Finlândia*, Cadernos do INA, n° 18, Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Tavares, Maria M. V. (2004). *Estratégia e Gestão por Objectivo*, (2ª edição), Lisboa: Universidade Lusíada Editora.

Tribunal de Contas (1992). *Manual de Auditoria e de Procedimentos – Glossário de Termos Comuns utilizados no âmbito do controlo externo*, Lisboa. Documento policopiado.

Trindade (2005). Declarações ao Jornal Público de 2 de Junho de 2005.

Vairinhos, V. (1995). *Estatística*. Lisboa: Edição da Universidade Aberta.

Yin, R. (1994). *Case Study Research: design and methods*, (2.<sup>a</sup> edition), New York: Sage.

## **LEGISLAÇÃO**

Circular nº 1/DGAP/2004 – Direcção Geral da Administração Pública, de 19 de Maio (Avaliação do desempenho dos recursos humanos da Administração Pública. Aplicação do novo sistema de avaliação)

Circular nº 1/DGAP/2005 – Direcção Geral da Administração Pública, de 29 de Março (Aplicação do SIADAP em 2005)

Circular nº 7/ 2005 – Direcção Geral dos Recursos Humanos da Educação, de 16 de Maio (Determina a não aplicação do SIADAP enquanto não for publicado o diploma regulamentar próprio)

Decreto Regulamentar nº 44-B/83 de 1 de Junho (Regime de Classificação de Serviço na função pública – Pessoal auxiliar e administrativo)

Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio (Regulamenta a Lei nº10/2004)

Decreto-Legislativo Regional nº 11/2005/M, de 29 de Junho (Regulamento da avaliação dos trabalhadores e dirigentes intermédios dos serviços da Administração Regional Autónoma da Madeira)

Decreto-Lei nº 223/87 de 30 de Maio (Regulamenta a criação e as funções do Auxiliar de Acção Educativa)

Decreto-Lei nº131/96, de 13 de Agosto (Institui o regime legal das auditorias de gestão de recursos humanos na Administração Pública)

Decreto-Lei nº 220/98, de 17 de Julho, (Cria a Inspeção-Geral da Administração Pública)

Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho, (Cria o Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno)

Decreto-Lei nº 515/99 de 24 de Novembro (Estatuto do Pessoal não Docente - Substitui o Decreto-Lei nº 223/87)

Decreto-Lei nº 249/98, de 11 de Agosto, (Define o papel da Inspeção-Geral de Finanças)

Decreto-Lei nº 154/2001, de 7 de Maio, (Lei orgânica da Inspeção-Geral da Administração Pública)

Decreto-Lei nº 184/2004 de 29 de Junho (Estatuto do Pessoal não Docente)

Decreto-Regulamentar nº 57/80, de 10 de Outubro (Orientações Gerais da Classificação de Serviço na Função Pública)

Decreto-Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de Junho (Regime da Classificação de Serviço na Função Pública)

Decreto-Regulamentar nº 19-A/2004, de 14 de Maio (Regulamenta a Lei nº 10/2004)

Decreto-Regulamentar nº 6/2006 (Adapta o SIADAP ao pessoal não docente dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensino básico e secundário)

Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública)

Lei nº 52-C/96, de 27 de Dezembro (Aprovação do Orçamento de Estado para 1997)

Lei nº 98/97 (Estabelece a acção do Tribunal de Contas)

Lei nº 10/2004, de 22 de Março (Sistema Integrado da Avaliação de Desempenho na Administração Pública)

Portaria nº 642-A/83, de 1 de Junho (Aprova os modelos de impressos de fichas de notação para a classificação de serviço na função pública)

Portaria nº 509-A/2004 de 14 de Maio (Aprova os modelos de impressos de fichas de avaliação de desempenho)

Resolução da Assembleia da República nº 83/2004, de 29 de Dezembro (Regulamento do Sistema de Avaliação de Desempenho da Assembleia da República)

Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de Julho (Linhas orientadoras da reforma da Administração Pública)

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de Abril (Aprova a Operacionalização da Reforma da Administração Pública)

Resolução do Conselho de Ministros nº 102/2005, de 24 de Junho (Reestruturação da Administração Pública)

Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, de 30 de Junho (Medidas Integradas de Gestão da Função Pública)

Resolução do Conselho de Ministros nº 199/2005, de 29 de Dezembro (Procedimentos visando garantir a aplicação do SIADAP relativamente ao ano de 2006)

**ANEXOS**

## ANEXO 1 – QUESTIONÁRIOS 1

### QUESTIONÁRIO A ELEMENTO DO CONSELHO EXECUTIVO<sup>41</sup>

Este questionário faz parte de um estudo sobre a **Avaliação de Desempenho na Administração Pública** e visa a elaboração de uma dissertação de mestrado em Contabilidade e Auditoria. Pedimos-lhe que reflita um pouco sobre cada questão. As suas respostas são fundamentais para este estudo. Após o preenchimento do questionário agradecemos a sua devolução em **envelope fechado** a fim de garantirmos a sua **confidencialidade**.

#### PARTE I – CARACTERIZAÇÃO PESSOAL

1) Escolha a opção que corresponde ao seu caso:  Sexo Masculino     Sexo Feminino

2) Indique o cargo que ocupa no Conselho Executivo:

1. *Presidente*

2. *Vice-presidente*

3. *Assessor*

4. *Outro cargo. Indique qual:* \_\_\_\_\_

3) Assinale a faixa etária que corresponde à sua idade:

1. *Entre 20 e 30 anos*

2. *Entre 31 e 40 anos*

3. *Entre 41 e 50 anos*

4. *Entre 51 e 60 anos*

5. *Mais de 60 anos*

4) Indique o nome da sua licenciatura

\_\_\_\_\_

5) Assinale se possui alguma das formações complementares seguintes:

1. *Curso de Formação Especializada em Administração Escolar*

2. *Curso de Mestrado na área de* \_\_\_\_\_

3. *Outra formação na área de Administração. Indique qual* \_\_\_\_\_

4. *Não possui outra formação complementar.*

---

<sup>41</sup> Responsável pela avaliação dos Auxiliares de Acção Educativa (AAE)

6) Assinale há quantos anos é responsável pela Classificação de Serviço (ao abrigo do Decreto-Regulamentar nº 44-B/83) dos Auxiliares de Acção Educativa (AAE) da sua escola.

- 1. *Entre 0 e 10 anos*
- 2. *Entre 11 e 15 anos*
- 3. *Entre 16 e 20 anos*
- 4. *Mais de 20 anos*

## PARTE II – CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO (REGIME ANTIGO DE AVALIAÇÃO)

7) Como são habitualmente recrutados os Auxiliares de Acção Educativa para a sua escola?

- 1. *Por anúncio de jornal*
  - 2. *Por convite pessoal do Conselho Executivo*
  - 3. *Por concurso público com base no currículo apresentado*
  - 4. *Por sugestão de outros funcionários da escola*
  - 5. *Outra situação.*
- Qual? \_\_\_\_\_

8) Nos últimos três anos de classificação de serviço qual foi a **notação média** dos AAE da escola? (A notação variava entre 1 e 10 pontos)

2002	2003	2004
_____pontos	_____pontos	_____pontos

9) Considera que as classificações de serviço obtidas pelos funcionários foram: (Escolha uma opção)

- 1. *Justas*
- 2. *Beneficiaram alguns funcionários*
- 3. *Prejudicaram outros funcionários*
- 4. *Sem opinião*

10) Como caracteriza as classificações obtidas por funcionários, **que não se empenharam** por executar um trabalho bem feito?

- 1. *Considero-as justas*
- 2. *Considero-as injustas*
- 3. *Não conheço as classificações dos funcionários*
- 4. *Sem opinião*

11) Que outros **meios** (poderes) gostaria de ter ao seu dispor para gerir os AAE da sua Escola?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12) Indique o seu <b>grau de concordância</b> para cada uma das seguintes afirmações:	Concordo	Discordo	Não tenho opinião
<i>1. A classificação obtida pelos funcionários em anos anteriores, contribuiu para a sua “promoção” às funções que desempenham actualmente.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>2. A Classificação de Serviço a que os funcionários foram sujeitos anualmente motivou-os a melhorar os seus desempenhos.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>3. No sistema de Classificação de Serviço, uma boa relação avaliador/avaliado influenciava a obtenção de uma notação mais elevada.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>4. Se os funcionários tivessem mais formação específica, estariam em melhores condições para exercer as funções de AAE.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>5. As Acções de Formação frequentadas pelos AAE permitiram-lhes obter melhor classificação de serviço.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Indique o seu <b>grau de concordância</b> para cada uma das seguintes afirmações:	Concordo	Discordo	Não tenho opinião
<i>1. No regime da Classificação de Serviço a maioria dos funcionários obtinha com facilidade notações de Muito Bom</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>2. A classificação de serviço deve ser mais importante para a progressão na carreira dos funcionários do que o tempo de serviço.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>3. Os AAE com classificação de serviço negativa não devem progredir na carreira.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>4. Quanto mais elevada a classificação de serviço dos funcionários, melhor a qualidade dos serviços por eles prestados.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>5. Todos os funcionários se empenham na execução de um trabalho bem feito.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14) De modo global o trabalho dos AAE da sua escola é:	Muito Positivo	Positivo	Negativo	Muito Negativo	Não tenho opinião
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1. Justifique.

---

15) Considera o regime da **Classificação de Serviço** (ao abrigo do DR nº 44-B/83) adequado para: (Escolha uma opção)

- 1. Incentivar os funcionários a executarem um trabalho bem feito
  - 2. “Punir” os maus funcionários
  - 3. “Premiar” os melhores funcionários
  - 4. Não o considero adequado para nenhuma das situações referidas
  - 5. Outra opinião.
- Qual? \_\_\_\_\_

16) O que é para si um trabalho bem feito pelos AAE? (Escolha uma opção)

- 1. Atender depressa os utentes (professores, alunos, pais, etc)
  - 2. Atender correctamente os utentes do seu serviço
  - 3. Ter poucas reclamações dos utentes
  - 4. Não ser corrigido pelo chefe
  - 5. Outra opinião.
- Qual? \_\_\_\_\_

17) Relativamente aos últimos anos:

1. *Todos os funcionários frequentaram Acções de Formação:*  Sim  Não
2. *Houve funcionários que repetiram a mesma Acção de Formação:*  Sim  Não
3. *Quais foram as Acções de Formação mais frequentadas pelos funcionários?*
- 
- 

18) Os funcionários melhoraram o seu desempenho após frequentarem Acções de Formação?

- Sim  Não  Sem opinião

19) Se pudesse sugerir acções de formação úteis para os AAE da sua escola, que acções propositaria? (Indique duas).

1. *Acções de formação sobre Informática*
2. *Psicologia e técnicas de relacionamento com jovens*
3. *Regras de Segurança e Higiene no Trabalho*
4. *Legislação Laboral*
5. *Outra opção.*

*Qual?* \_\_\_\_\_

20) Para melhorar o desempenho dos AAE da sua escola, assinale a condição a que o Conselho Executivo deve dar prioridade.

1. *Proporcionar mais formação*
2. *Mudança (rotatividade) das funções desempenhadas*
3. *Regras mais claras na forma de execução do trabalho*
4. *Uma avaliação mais justa pelo trabalho desenvolvido*
5. *Outra opção. Qual?* \_\_\_\_\_

### **PARTE III – SIADAP (NOVO REGIME DE AVALIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS)**

21) Quais foram as maiores dificuldades que sentiu na implementação do (SIADAP) Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública?

---

---

22) O que pensa do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) que veio substituir o regime da Classificação de Serviço na Função Pública. (Escolha uma opção.)

- 1. Não conheço o SIADAP.
- 2. Considero-o mais adequado do que o sistema anterior porque permite reconhecer o mérito demonstrado pelos AAE.
- 3. Considero-o injusto porque nem todos os funcionários podem ser avaliados com Excelente ou Muito Bom
- 4. Não vejo diferenças entre os dois regimes que estimulem alterações na forma dos AAE executarem o seu trabalho.
- 5. Outra opção. Qual? \_\_\_\_\_

23) Já frequentou alguma Acção de Formação ou Seminário sobre Auditoria?  Sim  Não

24) Na sua opinião a função de Auditoria serve para:

- 1. Ajudar o órgão de gestão.
- 2. Vigiar o órgão de gestão.
- 3. Controlar os serviços.
- 4. Outra opção. Qual? \_\_\_\_\_

25) Considera que a implementação de **Auditoria Interna** na sua Escola ser-lhe-ia útil para gerir melhor os recursos à sua disposição, nomeadamente, os recursos humanos?  Sim  Não  Sem opinião

Justifique a sua resposta.

26) Nos serviços administrativos ou nos órgãos de gestão da sua escola há pessoas preparadas para implementar Auditoria Interna ao novo Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP)?  Sim  Não

27) Se há algum assunto não abordado neste inquérito e sobre o qual gostaria de dar a sua opinião, aproveite o espaço que se segue para esse efeito:



Terminou o preenchimento deste questionário.  
Muito obrigado pela sua colaboração  
Joaquim José Proença.

\_\_\_\_\_

## ANEXO 2 – QUESTIONÁRIOS 2

### QUESTIONÁRIO A AUXILIARES DE ACÇÃO EDUCATIVA (AAE)

Este questionário faz parte de um estudo sobre a **Avaliação de Desempenho na Administração Pública** e visa a elaboração de uma dissertação de mestrado em Contabilidade e Auditoria. Pedimos-lhe que pense um pouco sobre cada questão. As suas respostas são fundamentais para este estudo. Após o preenchimento do questionário agradecemos a sua devolução **em envelope fechado a fim de mantermos o seu anonimato.**

#### PARTE I – CARACTERIZAÇÃO PESSOAL

1) Escolha a opção que corresponde ao seu caso:  Sexo Masculino     Sexo Feminino

2) Assinale a faixa etária que corresponde à sua idade:

- 1. *Entre 20 e 30 anos*
- 2. *Entre 31 e 40 anos*
- 3. *Entre 41 e 50 anos*
- 4. *Entre 51 e 60 anos*
- 5. *Mais de 60 anos*

3) Indique o nível de escolaridade mais elevado que concluiu:

- 1) *4º ano de escolaridade*
  - 2) *6º ano de escolaridade*
  - 3) *9º ano de escolaridade*
  - 4) *12º ano de escolaridade*
  - 5) *Curso Médio*
  - 6) *Curso Superior*
  - 7) *Curso Profissional*
  - 8) *Outro. Qual?*
- 

4) Assinale o **número de anos de serviço** que possui como Auxiliar de Acção Educativa (AAE):

- 1. *Entre 0 e 10 anos*
- 2. *Entre 11 e 15 anos*
- 3. *Entre 16 e 20 anos*
- 4. *Entre 21 e 30 anos*
- 5. *Mais de 30 anos*

5) Como ingressou na carreira de Auxiliar de Acção Educativa?

- 1. *Por resposta a anúncio de jornal*
- 2. *Por convite pessoal do Conselho Executivo*
- 3. *Por concurso público com base no currículo apresentado*
- 4. *Por conhecimento de pessoas amigas na escola*
- 5. *Outra situação. Qual?* \_\_\_\_\_

## PARTE II – CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO (REGIME ANTIGO DE AVALIAÇÃO)

6) Nos últimos três anos em que houve Classificação de Serviço que notação obteve? (Recordo-lhe que a notação variava entre 1 e 10 pontos)

2002	2003	2004
_____pontos	_____pontos	_____pontos

1. Se não foi avaliado, explique os motivos.

\_\_\_\_\_

7) Considera que as classificações obtidas por si, comparativamente com a de outros colegas, foram: (Escolha uma opção).

- 1. *Justas*
- 2. *Beneficiaram-me*
- 3. *Prejudicaram-me*
- 4. *Sem opinião*

8) Como caracteriza as classificações obtidas por colegas, **que não se empenharam** por executar um trabalho bem feito?

- 1. *Considero-as justas*
- 2. *Considero-as injustas*
- 3. *Não conheço as classificações dos colegas*
- 4. *Sem opinião*

9) Gostaria de desempenhar outras funções como AAE na sua Escola?

Sim       Não

1. Se respondeu sim, indique quais: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

10) Indique o seu **grau de concordância** para cada uma das seguintes afirmações:

	Concordo	Discordo	Não tenho opinião
1. <i>O meu desempenho anterior, contribuiu para a “promoção” às funções actuais.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. <i>A Classificação de Serviço a que fui sujeito anualmente motivou-me a desempenhar melhor o meu trabalho.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. <i>No sistema da Classificação de Serviço, uma boa relação avaliador/avaliado influenciava a obtenção de uma notação mais elevada.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. <i>Se tivesse mais estudos, estaria em melhores condições para exercer as funções de Auxiliar de Acção Educativa.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. <i>As Acções de Formação frequentadas permitiram-me uma melhor classificação.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11) Indique o seu **grau de concordância** para cada uma das seguintes afirmações:

Concordo      Discordo      Não tenho opinião

- |   |                          |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. A maioria dos funcionários pelo regime da Classificação de Serviço obtinha com facilidade a notação de Muito Bom.              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. A classificação de serviço deve ser mais importante para a progressão na carreira dos funcionários, do que o tempo de serviço. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. Os funcionários com classificações de serviço negativas não devem progredir na carreira.                                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. Quanto mais elevada a notação obtida pelos funcionários, melhor a qualidade dos serviços por eles prestados.                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. Todos os funcionários se empenham na execução de um trabalho bem feito.  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**Assinale com X a resposta que considera mais adequada.**

	Muito Positivo	Positivo	Negativo	Muito Negativo	Não tenho opinião
12) De modo global o trabalho dos AAE da minha escola é:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1. Justifique.

---

13) Considera a Classificação de Serviço dos funcionários públicos, adequada para: (Escolha uma opção)

- 1. Incentivar os funcionários a executarem melhor o seu trabalho.
  - 2. "Punir" os maus funcionários.
  - 3. "Premiar" os melhores funcionários.
  - 4. Não a considero adequada para nenhuma das situações referidas.
  - 5. Outra opinião. Qual?
- 

14) O que é para si um trabalho bem feito pelos AAE? (Escolha uma opção)

- 1. Atender depressa os utentes (professores, alunos, pais, etc)
  - 2. Atender correctamente os utentes do meu serviço
  - 3. Ter poucas reclamações dos utentes
  - 4. Não ser corrigido pelo chefe
  - 5. Outra opinião. Qual?
- 

15) Relativamente aos últimos anos:

- 1. Frequentou Acções de Formação:  Sim  Não
  - 2. Frequentou mais que uma vez a mesma Acção de Formação:  Sim  Não
  - 3. Quais foram as Acções de Formação que frequentou?
- 
-

16) Foram úteis as Acções de Formação que frequentou nos últimos anos?

- Sim*                       *Não*                       *Sem opinião*

1. Justifique a sua resposta: \_\_\_\_\_

17) Se pudesse escolher livremente Acções de Formação úteis a frequentar que acção escolheria. (Indique uma opção)

1. *Acções de formação sobre Informática*  
 2. *Psicologia e técnicas de relacionamento com jovens*  
 3. *Regras de Segurança e Higiene no Trabalho*  
 4. *Legislação Laboral*  
 5. *Outra. Qual?*

### **PARTE III – SIADAP (NOVO REGIME DE AVALIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS)**

18) Para melhorar o desempenho dos AAE da sua escola, assinale a condição a que o Conselho Executivo deve dar prioridade.

1. *Mais formação*  
 2. *Mudança (rotatividade) das funções ocupadas*  
 3. *Regras mais claras na execução do trabalho*  
 4. *Uma avaliação mais justa pelo trabalho desenvolvido*  
 5. *Outra opção. Qual?* \_\_\_\_\_

19) O que pensa do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) que veio substituir o regime da Classificação de Serviço na Função Pública. (Escolha uma opção).

1. *Não conheço o SIADAP.*  
 2. *Considero-o mais adequado do que o sistema anterior, porque permite reconhecer o mérito demonstrado pelos AAE.*  
 3. *Considero-o injusto, porque nem todos os funcionários podem ser avaliados com Excelente ou Muito Bom.*  
 4. *Não encontro diferenças entre os dois regimes que provoquem alterações na forma de executar o meu trabalho.*  
 5. *Outra opção. Qual?* \_\_\_\_\_

20) O que é que mudou no seu trabalho com a implementação do SIADAP. (Escolha uma opção).

- 1. Não mudei nada.
- 2. Preocupe-me em alcançar os objectivos que me foram definidos para não ser penalizado.
- 3. Procurei melhorar o meu desempenho para obter boa classificação e progredir mais depressa na carreira.
- 4. Reforcei a ajuda aos colegas para que o meu sector atinja objectivos partilhados e preste serviços de qualidade.
- 5. Outra opção. Qual? \_\_\_\_\_

21) A existência de um organismo independente responsável pela avaliação dos funcionários tornaria a Avaliação de Desempenho mais justa e objectiva:  Sim  Não  Sem opinião

22) Se há algum assunto não abordado neste inquérito e sobre o qual gostaria de dar a sua opinião, aproveite o espaço que se segue para esse efeito:



Terminou o preenchimento deste questionário.  
Muito obrigado pela sua colaboração  
Joaquim José Proença.

---

### ANEXO 3 – TESTES ESTATÍSTICOS

**Frequency Table**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	8	16	19,3	19,3	19,3
	9	44	53,0	53,0	72,3
	10	23	27,7	27,7	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Sexo**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Masculino	20	24,1	24,1	24,1
	Feminino	63	75,9	75,9	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Escolaridade**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Primário	25	30,1	30,1	30,1
	Ciclo Preparatório	28	33,7	33,7	63,9
	Terceiro Ciclo	18	21,7	21,7	85,5
	Secundário	12	14,5	14,5	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Antiguidade**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Grupo A	29	34,9	34,9	34,9
	Grupo B	20	24,1	24,1	59,0
	Grupo C	11	13,3	13,3	72,3
	Grupo D	14	16,9	16,9	89,2
	Grupo E	9	10,8	10,8	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Frequência de Acções de Formação**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Não	9	10,8	10,8	10,8
	Sim	74	89,2	89,2	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Frequencies**

**Notes**

Output Created		14-Out-2006 20:01:16
Comments		
Input	Data	
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	83
Missing Value Handling	Definition of Missing	User-defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics are based on all cases with valid data.
Syntax		<p align="center"> <b>FREQUENCIES</b>            VARIABLES=Notacao            /NTILES= 4            /NTILES= 10            /STATISTICS=STDDEV VARIANCE RANGE            MINIMUM MAXIMUM SEMEAN MEAN MEDIAN            MODE            SUM SKEWNESS SESKEW KURTOSIS            SEKURT            /ORDER= ANALYSIS .         </p>
Resources	Elapsed Time	00:00:00
	Total Values Allowed	224.841

### Statistics

Notação

N	Valid	83
	Missing	0
Mean		9,08
Std. Error of Mean		0,075
Median		9,00
Mode		9
Std. Deviation		0,684
Variance		0,468
Skewness		-0,108
Std. Error of Skewness		0,264
Kurtosis		-0,823
Std. Error of Kurtosis		0,523
Range		2
Minimum		8
Maximum		10
Sum		754
Percentiles	10	8,00
	20	8,80
	25	9,00
	30	9,00
	40	9,00
	50	9,00
	60	9,00
	70	9,00
	75	10,00
	80	10,00
90	10,00	

**Notação**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	8	16	19,3	19,3	19,3
	9	44	53,0	53,0	72,3
	10	23	27,7	27,7	100,0
	Total	83	100,0	100,0	

**Group Statistics**

Sexo		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Notação	Masculino	20	9,00	0,795	0,178
	Feminino	63	9,11	0,650	0,082

**Independent Samples Test**

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Notação	Equal variances assumed	1,077	0,303	-0,630	81	0,530	-0,111	0,176	-0,462	0,240
	Equal variances not assumed			-0,568	27,555	0,575	-0,111	0,196	-0,512	0,290

## T-Test

### Notes

Output Created		14-Out-2006 20:03:28
Comments		
Input	Data	
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	83
Missing Value Handling	Definition of Missing	User defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each analysis are based on the cases with no missing or out-of-range data for any variable in the analysis.
Syntax		T-TEST GROUPS = AcçõesFormação('0' '1') /MISSING = ANALYSIS /VARIABLES = Notacao /CRITERIA = CI(.95) .
Resources	Elapsed Time	00:00:00

### Group Statistics

	Frequência de Acções de Formação	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Notação	Não	9	9,00	1,000	0,333
	Sim	74	9,09	0,645	0,075

### Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Notação	Equal variances assumed	7,670	0,007	-0,389	81	0,698	-0,095	0,243	-0,578	0,389
	Equal variances not assumed			-0,277	8,827	0,788	-0,095	0,342	-0,870	0,681

### T-Test

### Notes

Output Created		14-Out-2006 20:04:05
Comments		
Input	Data	
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	83
Missing Value Handling	Definition of Missing	User defined missing values are treated as missing.
	Cases Used	Statistics for each analysis are based on the cases with no missing or out-of-range data for any variable in the analysis.
Syntax		T-TEST GROUPS = Escolaridade('1' '3') /MISSING = ANALYSIS /VARIABLES = Notacao /CRITERIA = CI(.95) .
Resources	Elapsed Time	00:00:00

### Group Statistics

		Escolaridade	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Notação	Primário		25	9,00	0,816	0,163
	Terceiro Ciclo		18	9,17	0,707	0,167

### Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Notação	Equal variances assumed	0,352	0,557	-0,697	41	0,489	-0,167	0,239	-0,649	0,316
	Equal variances not assumed			-0,714	39,513	0,479	-0,167	0,233	-0,638	0,305

## T-Test

### Notes

Output Created		14-Out-2006 20:04:27	
Comments			
Input	Data		
	Filter	<none>	
	Weight	<none>	
	Split File	<none>	
	N of Rows in Working Data File	83	
Missing Value Handling	Definition of Missing	User defined missing values are treated as missing.	
	Cases Used	Statistics for each analysis are based on the cases with no missing or out-of-range data for any variable in the analysis.	
Syntax		T-TEST GROUPS = Antiguidade('1' '3') /MISSING = ANALYSIS /VARIABLES = Notacao /CRITERIA = CI(.95) .	
Resources	Elapsed Time	00:00:00	

### Group Statistics

		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Antiguidade					
Notação	Grupo A	29	8,90	0,724	0,135
	Grupo C	11	9,27	0,467	0,141

### Independent Samples Test

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Notação	Equal variances assumed	1,256	0,269	-1,594	38	0,119	-0,376	0,236	-0,854	0,101
	Equal variances not assumed			-1,932	28,186	0,064	-0,376	0,195	-0,775	0,023

### Graph

#### Notes

Output Created		14-Out-2006 20:09:00	
Comments			
Input	Data		
	Filter	<none>	
	Weight	<none>	
	Split File	<none>	
	N of Rows in Working Data File	83	
Syntax		GRAPH /PIE=PCT BY Antiguidade /PANEL ROWVAR=Notacao ROWOP=CROSS .	
Resources	Elapsed Time	00:00:03	

## Graph

### Notes

Output Created		14-Out-2006 20:10:36
Comments		
Input	Data	
	Filter	<none>
	Weight	<none>
	Split File	<none>
	N of Rows in Working Data File	83
Syntax		GRAPH /HISTOGRAM(NORMAL)=Notacao .
Resources	Elapsed Time	00:00:02

