Inês Parrinha

Técnica Superior na Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE / Serviço de Recursos Humanos

Licenciada em Gestão de Empresas

Detentora do Diploma de Especialização em Avaliação do Desempenho, ministrado pelo INA

Ines.parrinha@ulsba.min-saude.pt

Elsa Barbosa

Professora Adjunta da Escola Superior Tecnologia e Gestão/Instituto Politécnico de Beja

Mestre em Políticas de Desenvolvimento dos Recursos Humanos

elsa.barbosa@ipbeja.pt

O IMPACTO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO – SIADAP - NA EXTINTA SUB-REGIÃO DE SAÚDE DE BEJA / ANOS 2005 A 2008

Nos últimos anos, muito se tem falado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública, dos seus objectivos, da sua forma de aplicação e das suas implicações, mas após cinco anos de implementação, qual o impacto real do "famoso" Sistema Integrado de Gestão de Avaliação do Desempenho na Administração Pública / SIADAP?
Será que com a aplicação do SIADAP se gera mais e melhor Valor Público?

O trabalho de investigação apresentado, permite responder a estas e outras questões, nomeadamente, quais os aspectos mais relevantes ao nível do impacto psicológico, desempenho profissional e identificação de hiatos existentes na aplicabilidade do Sistema Integrado de Gestão de Avaliação do Desempenho na Administração Pública / SIADAP.

Este trabalho incidiu sobre os colaboradores da extinta Sub-Região de Saúde de Beja (SRS Beja), por se entender ser uma experiência de aplicação do modelo, mostrou ser uma mais-valia enquanto "fotografia" da aplicação do SIADAP.

Esta Entidade era constituída pela Sede e Centros de Saúde do Distrito de Beja, ou seja responsável pela prestação de Cuidados de Saúde Primários à população. Dependia da Administração Regional de Saúde do Alentejo, IP (ARSA), sediada em Évora.

Com a extinção da SRS Beja, em Outubro de 2008, criou-se a Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE (ULSBA) – constituída pelo Hospital José Joaquim Fernandes de Beja, o Hospital de Serpa e os Centros de Saúde do Distrito de Beja, à excepção do Centro de Saúde de Odemira.

Objectivo Geral

Ao fim de cinco anos de implementação do SIADAP, tornou-se oportuno e até necessário fazer uma introspecção de como está a decorrer todo o processo para que não existam desfasamentos ao que é proposto.

O desígnio da realização deste trabalho de investigação é minimizar os constrangimentos identificados e proporcionar a todos os colaboradores, abrangidos por este Sistema de Avaliação, um maior e melhor rigor na aplicabilidade do SIADAP, com o intuito de fortalecer a cadeia de valor público, na ULSBA, EPE. Ao nível do órgão de gestão, fornecer informação objectiva, sobre as virtualidades e possíveis falhas de aplicação do Sistema, no sentido de atempadamente serem efectuadas as correcções necessárias que permitam a calibragem do mesmo e garantir a máxima equidade entre colaboradores.

O Novo Paradigma / SIADAP

Este novo sistema de avaliação está subjacente a uma nova perspectiva de gestão, baseada numa avaliação por objectivos. O autor Peter Ducker, que muito escreveu sobre "avaliação", propôs a avaliação por objectivos, em que o gestor e o colaborador negoceiam os objectivos a alcançar durante um período de tempo. Referiu ainda que os objectivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, realistas, com prazo definido (Modelo SMART) e devem estar alinhados com os objectivos da organização. Com o início de implementação do SIADAP, no ano 2004 - Lei nº 10/2004 de 22 de Março e Decreto-Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio - a avaliação por objectivos descrita nos anos 80, tornou-se uma realidade. Esta Lei foi aplicada durante 4 anos de avaliação de desempenho (de 2004 a 2007), mas por ser uma Lei que apresentava algumas lacunas, provocou divergências na sua aplicabilidade. No decorrer

destes 4 anos sentiu-se necessidade de ajustar a Lei às necessidades e modernizá-la, tornando-a num instrumento de gestão muito particular.

Surgiu então a Lei nº 66-B/2007 de 28 de Dezembro, designada: **Sistema Integrado de Gestão de Avaliação do Desempenho na Administração Pública.**

Com esta Lei foram igualmente aprovados documentos, para auxiliar a operacionalização do processo de avaliação, tais como, o modelo de ficha de monitorização do desempenho, o modelo de ficha de reformulação de objectivos e as listas de competências por grupos profissionais – Portaria nº 1633/2007 de 31 de Dezembro.

Com a nova legislação de Avaliação de Desempenho na Administração Pública, surgiu uma nova visão sobre a Administração Pública. A óptica em que incidia a Administração Pública, era baseada numa perspectiva de Administração em que estava tudo sob reserva e sigilo.

Com a nova perspectiva subjacente à gestão, tudo deve ser transparente sempre com o objectivo de servir o cliente com uma lógica de fora para dentro, sem esquecer a perspectiva da Administração, nos termos da lealdade à legislação e ao primado do serviço público.

Esta mudança direccionada para a gestão tem como razão principal "gerar valor público", isto é, satisfazer os *stakeholders*.

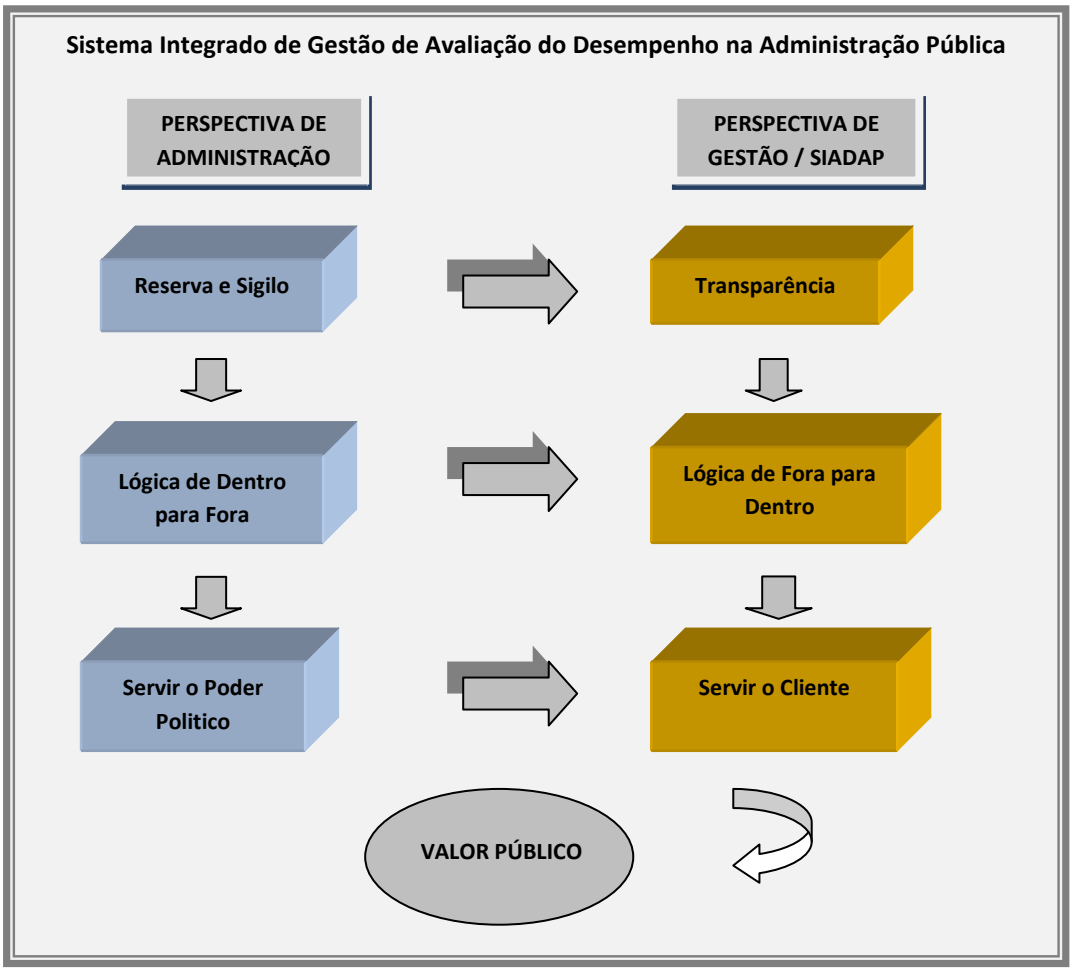

Fig.1 – Esquema Geral do Objectivo do SIADAP

Metodologia Utilizada

Os questionários foram enviados via e-mail a todos os colaboradores da extinta SRS Beja, avaliadores e/ou avaliados pelo SIADAP, constituindo um universo de aproximadamente 250 funcionários, divididos nos seguintes grupos profissionais: Médicos (apenas como avaliadores), Técnicos Superiores, Técnicos Superiores de Saúde, Técnicos de Informática, Coordenadores Técnicos, Assistentes Técnicos e Assistentes Operacionais.

Aplicaram-se 2 questionários, um para avaliadores e outro para avaliadores, por se tratar de perspectivas diferentes.

O grau de confiança obtido no questionário dos avaliadores foi de 90% e dos avaliados foi de 65%, com uma margem de erro de 10%.

Dimensões Analisadas

Os questionários aplicados foram divididos por dimensões, nomeadamente:

● Efeitos da Avaliação

Com a aplicação da nova Lei do SIADAP, os efeitos da avaliação de desempenho sofreram algumas alterações, nomeadamente com a vigência da Lei nº 12-A/2008 de 27 de Fevereiro (LVCR) que tornou a avaliação do desempenho num instrumento, por excelência, de progressão na carreira.

No universo dos avaliadores os efeitos remuneratórios adjacentes ao desempenho profissional do colaborador, é a alteração mais notada. Já os avaliados para além de mencionarem as alterações de posicionamento remuneratório também salientam a criação dos subsistemas (SIADAP 1, 2 e 3), que implicou a divisão de universos definidos para atribuição de quotas, entre dirigentes e restantes funcionários.

Os efeitos remuneratórios a que se referem os colaboradores, dizem respeito ao tempo que o colaborador leva a alterar de posição remuneratória de acordo com a contagem dos pontos (LVCR), em função da avaliação de desempenho.

● Impacto Psicológico dos Colaboradores

De acordo com a análise feita, em sequência da aplicação do SIADAP, os aspectos mais relevantes ao nível do impacto psicológico dos colaboradores foram: alteração de humor, aumento de pressão, desmotivação e desagrado.

Apenas duas respostas foram opositoras ao nível do impacto psicológico, ao afirmar que a aplicação do SIADAP proporcionou uma maior clareza na definição de objectivos, e uma maior

satisfação dos clientes/ utentes. A atribuição de objectivos individuais é, fulcral para um bom desempenho profissional de toda a organização.

● Nível de Desempenho Profissional

"Com a aplicação do SIADAP, que aspectos mais relevantes se fazem notar ao nível de desempenho profissional?". Na resposta a esta questão os colaboradores (avaliadores e avaliados) responderam maioritariamente que causou um "maior empenho profissional".

É interessante analisar a ambiguidade detectada relativamente ao parâmetro anterior. Como é que são mencionados uma série de aspectos negativos ao nível do impacto psicológico, que depois reflectem num maior empenho profissional? Daqui podem tirar-se algumas ilações, nomeadamente que os colaboradores quando pressionados a cumprir objectivos que lhe são propostos, esforçam-se mais, mesmo que seja com desagrado, ou ainda se deve ao facto da competitividade ser cada vez maior entre colaboradores proporcionando um empenho notório. Mas será que este aumento de empenho associado aos aspectos negativos referidos ao nível do impacto psicológico, gera valor público?

● Definição de Objectivos

Esta questão é de extrema importância para tentar perceber se quem está a definir os objectivos individuais, são os superiores hierárquicos directos.

As respostas foram unânimes quer no questionário dos avaliados, quer no dos avaliadores, são os superiores hierárquicos directos, com contacto funcional, que estão a definir os objectivos aos colaboradores que têm à sua responsabilidade.

● Entrevista de Discussão dos Objectivos

Em ambos os questionários interrogou-se se houve entrevista de discussão de objectivos entre avaliador e avaliado. Detectou-se que de um modo geral realiza-se a reunião de avaliação onde estão a ser negociados os objectivos. Esta é uma fase da avaliação demasiado importante, pois é aqui que o colaborador tem possibilidade de se pronunciar sobre a avaliação que lhe é atribuída ou proposta e negociar os objectivos em conformidade com as suas competências (profissionais e pessoais). A realização desta entrevista liberta o avaliador de possíveis constrangimentos, por exemplo, a acusação de definir objectivos inatingíveis ou descrever objectivos que não estejam de acordo com o conteúdo funcional do trabalhador.

● Objectivos de Responsabilidade Partilhada

Os avaliadores foram questionados sobre a definição de objectivos de responsabilidade partilhada. Detectou-se que são aplicados por 40% dos avaliadores, defendendo que é uma mais-valia para o trabalho em equipa.

Por outro lado é realçado pelos avaliados que a "desistência" de um dos colaboradores, leva a equipa a ficar prejudicada e acaba por não conseguir atingir os objectivos propostos.

Julga-se que os Objectivos de Responsabilidade Partilhada, podem ser prejudiciais para alguns elementos da equipa, ou seja, um determinado elemento pode "encostar-se" ao trabalho de outro colaborador e, como trabalham em conjunto, acabam por ter a mesma avaliação nos objectivos. Nestes casos, o avaliador deve diferenciar os colaboradores à sua responsabilidade, na componente das competências individuais.

Com a definição de Objectivos de Responsabilidade Partilhada pode correr-se o risco de se "perder" um colaborador da equipa, por não estarem todos no mesmo patamar de dificuldade.

O que acontece se o avaliador não fizer esta distinção? Possivelmente "perde-se" o funcionário com mais capacidades.

Os Objectivos de Responsabilidade Partilhada têm que ser cuidadosamente elaborados, de forma a não prejudicar nem beneficiar os colaboradores com capacidades diferenciadas.

A falta de envolvimento da equipa e do avaliado na definição destes objectivos, poderá ser uma questão de liderança, que deve ser ultrapassada.

● Monitorização de Objectivos

A monitorização dos objectivos foi a dificuldade mais notada pelos avaliadores. A "falta de tempo", foi a justificação mais frequente por não terem mecanismos que permitissem efectuar esta monitorização.

Durante a análise feita, detectou-se que mesmo os avaliadores que identificaram mecanismos de controlo dos objectivos, não os aplicaram. Ou seja, a disponibilidade de tempo dos avaliadores, é uma questão que terá de ser resolvida.

E será que os objectivos que estão definidos se conseguem quantificar? Quando se definem objectivos, devem ser sempre mensuráveis.

Os avaliadores quando questionados se, "80% dos colaboradores à sua responsabilidade atingem os objectivos propostos", a resposta afirmativa dos mesmos foi unânime.

Com base nas respostas dadas nos questionários, acredita-se que os avaliadores continuam a avaliar com base em incidentes críticos. Se não existem mecanismos de monitorização, mas os trabalhadores atingem em 80% os objectivos que lhe são propostos, então em que base está a

ser feita esta avaliação? E talvez agora se tenha encontrado resposta para os aspectos negativos que foram mencionados ao nível do impacto psicológico.
Senão houver monitorização de objectivos e uma orientação na aquisição ou desenvolvimento das competências propostas, a avaliação de desempenho deixa de ter "base de sustentação" e segue uma orientação parcial.

● Definição de Objectivos

As respostas dividiram-se quanto à questão: "Os objectivos sofreram alteração ao longo dos 4 anos?" 40% das respostas foram *Sim*, fundamentaram que houve alteração de funções e 55% responderam que *Não*, estes não justificaram; 5% não responderam.
Em suma, na maioria das situações, não se está a verificar alteração de objectivos, faz com que o colaborador se acomode aos objectivos definidos.
É legitimo questionar: se há 4 anos que o funcionário não precisa de se esforçar mais, será que está acomodado ou que atingiu o seu limite?
O avaliador e as chefias da organização têm um papel primordial na análise dos objectivos a definir de ano para ano.

"Os objectivos que definiu foram com que intuito?". Com as respostas a esta questão provou-se claramente, que os avaliadores têm consciência que é preciso motivar os colaboradores (55% das respostas) aquando da definição dos objectivos, é preciso incentivá-los a atingir os objectivos propostos e até mesmo a superá-los.
Também é relevante, a preocupação em definir os objectivos com o intuito de desenvolver o Serviço / Departamento e aqui é notório que os que escolheram esta opção são os que defendem a definição de objectivos de responsabilidade partilhada.
Esta análise, leva-nos a fazer uma reflexão: é importante definir objectivos com o intuito de desenvolver o Serviço / Departamento, mas se os colaboradores que exercem funções nesses Serviços não estiverem motivados, será que conseguem alargar a criação de valor público?
Ou seja, concluí-se que a motivação é um factor essencial para o eficiente e eficaz desempenho das funções dos colaboradores, consequentemente o Departamento irá beneficiar.

● Competências

Na dimensão das competências do questionário, há uma preocupação clara por parte dos avaliadores ao tentarem adaptar as competências ao perfil do colaborador, 95% de respostas confirmaram esta declaração; 5% afirma não ter essa preocupação.

Do total das respostas dadas, 55% responderam que o mecanismo que utilizaram para o desenvolvimento e/ou aquisição das competências definidas, foi a motivação; 15% a formação profissional e 30% não responderam.

● Continuidade na Aplicação do SIADAP

Os avaliadores quando questionados sobre a continuidade da aplicação deste Sistema de Avaliação, dividiram-se em 80% respostas para o *Sim* e 20% para o *Não*.

Os avaliados dividem-se na resposta a esta questão, 45% são da opinião que não devia ter continuidade e 55% concordam com a aplicação deste Sistema de Avaliação.

Uma vantagem apresentada pelos avaliadores, é o facto de ser um Sistema que permite a diferenciação entre colaboradores e ajuda a definir a posição que cada colaborador ocupa dentro da instituição.

Como desvantagens, realçam o tempo que este Sistema requer. Os avaliados ainda acrescentam que é um Sistema demasiado subjectivo e gerador de conflitos.

Estas desvantagens apontadas pelos avaliados devem ser realçadas, uma vez que pode ser um indicador de desilusão e descrença no Sistema de Avaliação em vigor. É importante que o avaliador seja informado da percepção dos avaliados para tentar atenuar as desvantagens apontadas.

Reflexões / Sugestões

A análise feita aos parâmetros anteriores, conduziu à reflexão e identificação de alguns *gap's* que devem ser minimizados, de forma a proporcionar uma melhor aplicabilidade do SIADAP e fortalecer a cadeia de valor público.

1) Quebrar a Resistência

Constatou-se que existe uma enorme resistência, por parte dos colaboradores, em discutir aspectos relativos ao Sistema de Gestão de Avaliação de Desempenho na Administração Pública. Pressupõe-se que esta resistência deve-se à descrença que existe.

2) Rotatividade de Classificações Finais

Este é um aspecto que devemos ter especial atenção para que não se cometam erros de interpretação. A rotatividade das Classificações de Desempenho Relevante apenas faz sentido no caso de haver dois ou mais colaboradores da mesma equipa que tenham igual desempenho ou tenham superado todos os objectivos propostos, e por virtude das quotas, não seja possível atribuir a todos os elementos a mesma menção.

3) Monitorização de Objectivos

A monitorização dos objectivos é um dos aspectos mais importantes deste novo processo de gestão de avaliação, é um instrumento fundamental para a aplicação do SIADAP. É a partir da monitorização dos objectivos que a avaliação dos resultados deve ser atribuída.

Este controle material permite atribuir uma avaliação justa baseada em dados concretos que podem ser analisados quer pelo avaliador quer pelo avaliado.

Existem vários mecanismos que se podem identificar para efectuar a monitorização, como por exemplo, a ficha de monitorização e/ou reformulação de objectivos (instrumento disponível na Portaria nº 1633/2007 de 31/12), aplicações informáticas, mapas, listagens, estatísticas, inquéritos, questionários, a criação de um "cliente mistério".

4) Alteração de Objectivos

Foi notório que na maioria dos casos, os objectivos permaneceram inalteráveis ao longo destes 4 anos. O facto de durante 4 anos, permanecerem os mesmos objectivos e os mesmos critérios de superação, é desmotivador e céptico.

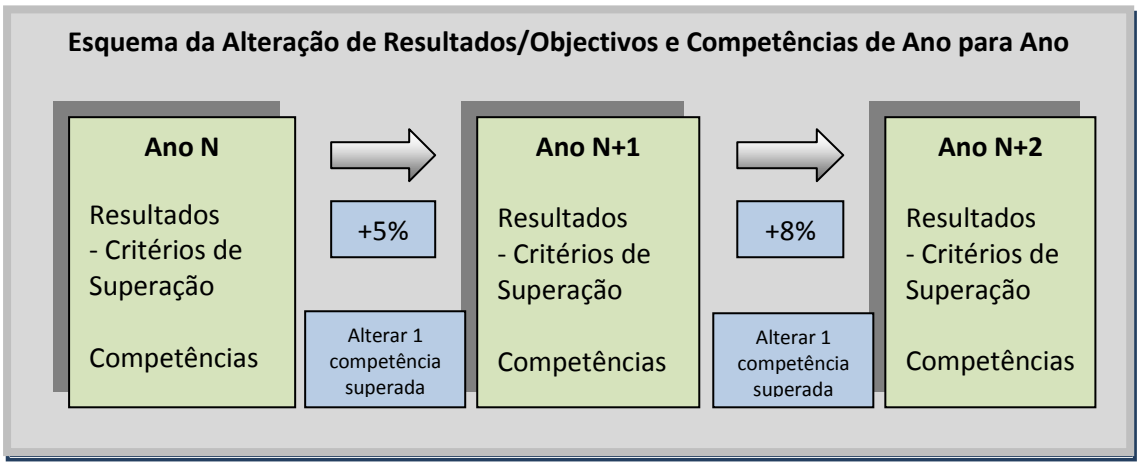

Fig. 2 – Exemplo de Alteração de Critérios de Superação e Competências

5) Acções de Formação

Diagnosticou-se que a falta de formação dos avaliadores e a falta de informação dos avaliados é uma realidade que tem de ser ultrapassada. A formação que ocorreu aquando da anterior legislação, mostra-se agora desfasada no tempo e manifestamente insuficiente.

6) Promover a Articulação entre Objectivos e Competências

Uma vez que a avaliação final do desempenho é baseada em resultados e competências, é importante que haja uma articulação entre estes dois parâmetros.

É necessário um maior rigor na definição dos objectivos individuais e um acréscimo da preocupação na adequação das competências escolhidas.

7) Impulsionar a Aquisição ou o Desenvolvimento de Competências

A escolha das competências profissionais e pessoais deve ser individualizada e estimulada durante o ano da avaliação.

Esta aquisição ou desenvolvimento de competências pode ser feita através de acções de formação, de acompanhamento personalizado, de apoio no decorrer das suas actividades / tarefas. É importante que o colaborador se sinta útil, eficiente e eficaz.

8) Localização Geográfica

O distrito de Beja é um distrito do interior que detém uma razoável área geográfica. Existem alguns concelhos, como Almodôvar, Barrancos e Mértola que estão mais distantes da capital de distrito, este factor é condicionante no acesso à informação.

9) Conteúdo Funcional dos Avaliadores

Ao longo de 4 anos a acompanhar de perto todo o processo inerente ao SIADAP, provou-se que este sistema de avaliação é um processo muito moroso e que adicionado à responsabilidade de um líder, torna-se difícil de aplicar.

Esta mudança de visão da Administração Pública, não só tem o intuito de gerar valor público, como também desenvolver capacidades de liderança às chefias das organizações.

É muito importante que se desenvolva o exercício efectivo do conteúdo funcional do responsável e os seus objectivos, e que estes sejam de conhecimento em toda a organização, para que no terreno todos tenham consciência da relação hierárquica que devem estabelecer.

Muitas vezes a falta de recursos humanos implica que o responsável tenha que assumir outras funções, descurando questões que só a ele compete, nomeadamente a avaliação de desempenho.

10) Promover a Motivação

Deverá apelar-se a todos os avaliadores, a incentivar, motivar os colaboradores à sua responsabilidade, através de reforços positivos. O colaborador aumenta a auto-estima para desempenhar as suas funções, que provocará uma melhor satisfação na prestação de serviços aos utentes, este é um aspecto primordial que se deve continuar a estimular na Administração Pública.

11) Rotatividade de Colaboradores

Proporcionar a rotatividade dos colaboradores por diferentes serviços, pode ser uma alternativa quando o colaborador não se sente motivado ou, porque o seu perfil não se adequa às funções desempenhadas. O avaliador deve estar sensível a estas questões e tentar colmatar situações desta natureza.

12) Acesso à Informação

A criação de um sub-site na intranet das organizações pode ser a solução parcial, no acesso à informação. Neste sub-site devem estar disponíveis, todos os documentos inerentes ao processo de avaliação de desempenho, o calendário previsto para cada uma das fases do processo e disponibilizar um espaço onde os colaboradores possam colocar algumas questões ou dúvidas sobre o SIADAP, esta é uma forma de "chegar" a todos os colaboradores, e de certa forma, colmatar as dificuldades que vão surgindo no dia-a-dia de cada trabalhador.

13) Contagem de Pontos Atribuídos pela Avaliação de Desempenho

O avaliador deve ter conhecimento do total de pontos de cada um dos seus avaliados. Esta informação pode ser importante na atribuição da classificação final, pode ser utilizada como um critério de desempate entre colaboradores.

Considerações Finais

Face ao objectivo inicial do trabalho, as principais conclusões retiradas, são:

1) Aplicação Geral do Sistema

- Insuficiente informação / Escassez de formação dos avaliadores e avaliados;
- Inexistência de acompanhamento da aplicação do sistema pelas chefias de topo;
- Necessidade de criar um sistema de informação para monitorização geral do sistema.

2) Conselho Coordenador de Avaliação de Desempenho (CCA)

- Necessidade de reforço de intervenção do CCA, por ser a este órgão que compete assegurar uma aplicação objectiva e harmónica do SIADAP.

3) Avaliadores

- Carência de atitude proactiva na aplicabilidade deste sistema de avaliação, fomentando um maior rigor, quer na definição de objectivos quer na monitorização e/ou reformulação de objectivos;
- Promover a motivação nos colaboradores à sua responsabilidade;
- Omissão na aquisição e desenvolvimento de competências no âmbito do domínio saber/ser e saber/fazer;

- Impulsionar a proficiência e a criação de um valor público eficiente e eficaz.

4) Avaliados

- É notória a conformidade com o sistema, o que implica um papel passivo no decorrer de todo o sistema de avaliação;
- Transmitem descrença no sistema vigente.

Conclui-se que com a informação do presente estudo, está-se mais apto para promover as necessárias correcções e/ou melhorias na implementação do SIADAP na ULSBA, EPE e, assim, enriquecer a cadeia de valor na prestação de um serviço público.

Colaboração de:

Margarida da Silveira – Administradora Hospitalar no Serviço de Recursos Humanos da ULSBA, EPE.