

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Tiago Eusébio, Universidade do Minho, Portugal

Resumo

Num mundo cada vez mais marcado pelas mudanças constantes e descontínuas torna-se absolutamente fulcral que as organizações consigam acompanhar estas mudanças e adaptarem as suas estruturas e estilos de gestão por forma a garantirem a sustentabilidade dos negócios. Se por um lado isto é verdade, por outro também não é menos verdade que assistimos a uma convergência em termos tecnológicos, de tal forma que as organizações são cada vez mais idênticas a este nível. Por consequência, o capital humano constitui-se como o verdadeiro elemento decisivo e diferenciador para o sucesso organizacional, à semelhança do defendido pela Nova Gestão Pública (NGP), que considera os meios humanos como o necessário “motor” no desempenho das organizações. É neste sentido que me apraz abordar o processo que tem como objetivo principal medir e comparar as avaliações de forma a melhorar o capital humano numa organização, isto é, a avaliação de desempenho, mas com uma análise direcionada deste processo para as organizações públicas portuguesas, comparando este processo com o implantado no Gana.

Palavras- chave: Administração Pública; Avaliação de desempenho; Qualidade administrativa; Portugal; Gana.

Introdução

Introduzidas com a Revolução Industrial, mas fortemente ampliadas no início do século XX, as profundas alterações no meio empresarial, e nas próprias organizações, foram de tal modo significativas que alteraram-se a estrutura, as técnicas e o próprio estilo de gestão das organizações. Aliás, um bom exemplo disto mesmo é a célebre frase de Heráclito citada por Handy (Handy, 1997): “ (...) jamais poderíamos mergulhar no mesmo rio duas vezes – pois ele está sempre mudando (...) ”. Este foi um século carregado de mudanças não só políticas, económicas e sociais, mas principalmente ao nível da forma como se administravam as organizações e, fundamentalmente, o modo como se geriam pessoas (Chiavenato, 1999).

Com a forte recessão da década de 70, também conhecida por crise dos choques petrolíferos, as organizações precisaram necessariamente de repensar novas práticas de

Eusébio, T.; A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana. Revista Portuguesa de Gestão Contemporânea, V.4, Nº1, p.13-40, jan./jul. 2023. Artigo recebido em 25/04/2023. Última versão recebida em 10/05/2023. Aprovado em 19/06/2023.

gestão de recursos humanos, como uma forma de acompanharem as mudanças rápidas no seio organizacional. Neste sentido, são repensadas novas formas de apoio ao trabalhador desenvolvendo-se em paralelo sistemas de recompensas com base em avaliações (Barbosa, 2016). A propósito, Decottis corrobora esta ideia ao afirmar que “as avaliações de desempenho são usadas nas organizações como base para decisões administrativas, tais como promoção do trabalhador, transferências e atribuição de recompensas financeiras, servindo ainda como diagnóstico das necessidades de formação e feedback do desempenho dos trabalhadores” (Decottis, 1978). Por esta altura, surge assim a avaliação de desempenho.

Não obstante, é realmente difícil identificar o surgimento da avaliação de desempenho, já que a avaliação de desempenho é um processo implementado desde muito cedo, isto é, “desde que um homem deu emprego a outro que o modo de realizar o trabalho, o desempenho tido pelo empregado passou a ser avaliado” (Chiavenato, 1998).

Distinção entre Avaliação de Desempenho e Gestão de Desempenho

Considerando o desalinho a que assistimos no quotidiano com os conceitos de avaliação de desempenho e gestão de desempenho, parece-me fulcral começar por os distinguir, tendo em conta que, geralmente, estes termos são empregues, inadequadamente, como sinónimos.

Primeiramente e apesar dos vários conceitos existentes, podemos definir avaliação de desempenho como a sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que desempenha, suportada na análise objetiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação ao próprio do resultado da avaliação. Assim, a avaliação de desempenho implica: a) a observação do comportamento a medir, b) a medição do comportamento, c) a comunicação do resultado, por forma a motivar e incentivar o trabalhador avaliado (Oliveira Rocha, 2007).

Todavia, a avaliação de desempenho não se esgota nestes objetivos, prosseguindo múltiplas finalidades (Halachmi, 1995). Concretizando, a avaliação de desempenho deve informar os subordinados das expectativas da direção, deve constituir uma forma de acreditação da organização dentro de um sistema mais geral, deve constituir um mecanismo que permite a contribuição dos trabalhadores para o desenvolvimento organizacional, por exemplo.

Em síntese, a avaliação de desempenho não pode, nem deve ser reduzida apenas a um instrumento de avaliação individual com fins de promoção ou compensação, ainda que o processo seja leal ou justo (Oliveira Rocha, 2007). Se reduzir-se meramente a este fim, a sua utilização torna-se contraproducente, podendo constituir um instrumento de instabilidade na organização.

Em contrapartida, podemos definir gestão de desempenho como sendo um “processo contínuo de identificação, medição e desenvolvimento do desempenho dos indivíduos e equipas alinhando o desempenho com os objectivos estratégicos da organização” (Aguinis, 2007). No que toca a esta definição deve considerar-se duas importantes componentes: o “processo contínuo” e o “alinhamento com os objectivos estratégicos”. O “processo contínuo”, uma vez que o processo de gestão de desempenho não deve ser um fim e o “alinhamento com os objectivos estratégicos”, dado que este processo requer que os gestores tenham a capacidade de assegurar que os objetivos dos colaboradores são congruentes com os objetivos da organização a que pertencem, permitindo a esta ganhar vantagem competitiva.

Em jeito de confrontação, avaliar o desempenho consiste “apenas” na observação do desempenho prestado pelo trabalhador no passado, atribuindo-lhe uma classificação total. Por outro lado, gerir o desempenho é um processo bem mais abrangente, mas também muito mais exigente (Camara, et al., 2007).

Erros e dificuldades

Atualmente, a avaliação de desempenho pode ser vista como um processo essencial para que as organizações atinjam os resultados pretendidos, visto que estimula os colaboradores a terem um elevado desempenho no desenvolvimento das suas funções (Caetano & Vala, 2000). Não obstante, esse processo pode encontrar algumas dificuldades, como erros e injustiças habituais (Serrano, 2010). Aliás, implementar sistemas de avaliação de desempenho em ambientes organizacionais, por si só, tem sido um grande desafio para todos os profissionais da área de Recursos Humanos (RH), mesmo nos países em que existe muita produção científica e tecnológica disponível (Oliveira-Castro, 1994).

Os erros e as limitações associadas a este processo são inteligíveis, uma vez que a avaliação de desempenho é “Acima de tudo, um processo humano e inexacto” (Cascio, 1986). Todavia, estes erros não estão só associados ao sistema e ao processo em si, mas

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

também podem estar associados aos próprios avaliadores (Barbosa, 2016). Ainda que se prezem pela objetividade, os avaliadores debatem-se sempre com algum peso de subjetividade, podendo culminar com algumas injustiças e incorreções nos processos de avaliação de desempenho (Lino, 2020).

De entre os erros identificados na literatura são de destacar os seguintes (Cunha et al., 2012): efeito halo (o avaliador tem uma opinião bastante positiva em relação a uma característica e toma a parte pelo todo, avaliando de forma positiva todo o comportamento); efeito Horn (o avaliador tem uma opinião bastante negativa em relação a uma dada característica e toma a parte pelo todo, avaliando de forma negativa todo o comportamento); protótipo de “empregado ideal” (a avaliação é feita em relação ao protótipo de “empregado ideal” do avaliador, e não em função do desempenho no cargo específico ocupado pelo colaborador); efeito de comparação (os colaboradores são avaliados consoante o desempenho dos outros colaboradores); desvio de responsabilidades (se o avaliador se sentir responsável pelo desempenho menos positivo do colaborador, avalia-o negativamente); fadiga (o avaliador perante um elevado volume de avaliações a realizar, pode ser menos rigoroso e distorcer a verdadeira avaliação); não compreensão dos fatores de avaliação (o avaliador não compreende o real significado dos fatores de avaliação, seja porque não quer, ou até mesmo por não possuir formação para tal); estereótipos (o avaliador é influenciado por estereótipos relacionados com a cultura, religião, género, entre outros); efeito similitude (a avaliação é positiva quando os colaboradores apresentam uma formação mais parecida com a do avaliador e menos positiva quando se verifica o contrário); efeitos emocionais (aquando da avaliação, o avaliador está sob o efeito de emoções, quer (positivas e/ou negativas) intensas e que afetam diretamente a forma como se procede à avaliação; receio de promover um potencial concorrente (o avaliador receia que o colaborador alvo de avaliação é competente e tem potencial e por isso não o avalia tão positivamente quanto deveria por recear conceber “um concorrente para o seu lugar”).

Avaliação de Desempenho na Administração Pública portuguesa

Se, no começo, este processo esteve muito mais presente nas organizações privadas, rapidamente se estendeu ao setor público e, dentro deste, às administrações públicas, e Portugal não fugiu à regra (Madureira, 2001, 2002; Madureira e Rodrigues, 2006, 2008). Acredito que a relevância e o desenvolvimento que a avaliação de

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

desempenho tem sofrido nas últimas décadas se deve a um pressuposto inerente ao mundo organizacional: “(...) não se pode gerir o que não se pode avaliar (...)” (Neely, 2002).

Em Portugal, a avaliação de desempenho surge pela primeira vez na Administração Pública em 1940 com a terminologia “Método de Avaliação Global Quantitativo”, mas não era aplicável aos serviços centrais dos Ministérios (Rocha, 2007). Neste modelo participavam o avaliador e um inspetor externo, a avaliação era efetuada com intervalos de 3 a 4 anos e era utilizada uma escalada que variava entre suficiente, bom e muito bom (Lino, 2020).

Mais tarde, em 1979, seria dado o primeiro passo para a implementação de um sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública – a “classificação de serviço” – que surgiu com a estruturação das carreiras, tendo-se concretizado 14 meses depois com a publicação do Decreto-lei n.º 465/80, publicado a 14 de outubro, e que veio regulamentar a classificação em serviço. A informação e a motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito individual foram apontadas como as finalidades mais importantes deste sistema de gestão de pessoal. Reconheceu-se, contudo, que se tratava de um modelo flexível na sua aplicação, de carácter experimental e previu-se, na altura, uma revisão do sistema ao fim de 3 anos.

Neste modelo são avaliados os aspetos que se considerava constituírem o comportamento dos colaboradores na realizações das suas funções (Rocha, 2007), sendo, assim, descurados alguns dos aspetos referentes à quantidade e qualidade do trabalho executado (Madureira e Rodrigues, 2007). Desta forma, em 1983, surge uma nova versão da “classificação de serviço” que pretendia simplificar o método de avaliação do modelo, mas cujos aspetos essenciais do modelo anterior são mantidos (Madureira e Rodrigues, 2007). Neste modelo verificou-se que os avaliados atribuíam geralmente classificações generalizáveis e superiores ao merecido pelo avaliado, o que não permitia diferenciar os trabalhadores com base no seu desempenho e colocava em causa a própria credibilidade e fiabilidade do sistema de avaliação (Madureira e Rodrigues, 2007; Vaz, 2004).

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril, e na procura de uma Administração mais ágil tornou-se absolutamente necessário melhorar o sistema de avaliação de desempenho da Administração Pública por meio de um sistema mais motivador e eficaz, para que os serviços públicos pudessem assim

responder às necessidades daqueles que precisam de recorrer a estes e, que têm a expectativa de uma boa qualidade de serviço prestado. Neste sentido, e com a publicação da Lei n.º 10/2004 de 22 de março, foi criado o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, revogando assim o Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho, sistema que vigorava há já muito tempo. Este sistema implicou uma alteração para uma lógica de gestão por objetivos no setor público e a avaliação passou a ser pautada por uma maior transparência, dado que todos os objetivos são conhecidos, inclusive a própria métrica em que os colaboradores são avaliados (Bilhim, 2003).

Contudo, a implementação deste sistema ficou pautada pelo seu arranque súbito, sem a devida preparação e sem o pleno conhecimento e entendimento dos critérios por parte de todos os intervenientes no processo, o que deu origem a um certo sentimento de resistência por parte dos trabalhadores e dirigentes, provocando inúmeros obstáculos à sua implementação (Madureira e Rodrigues, 2007). A ênfase colocada nos resultados e as limitações existentes no sistema de quotas são dois aspetos basilares deste modelo e que, por isso, merecem esta ressalva.

Um outro obstáculo à implementação deste modelo foi o não envolvimento dos superiores hierárquicos no processo, uma vez que estando este modelo assente na gestão por objetivos, implicaria uma interligação necessária entre os objetivos das várias unidades de gestão. Ora, isto acabou por não se verificar, e os dirigentes, geralmente, não participavam na negociação e estabelecimento dos objetivos (Madureira e Rodrigues, 2007).

Por forma a combater a sobreavaliação positiva em toda a Administração e outros problemas que derivaram deste sistema, estabeleceu-se através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, uma revisão ao sistema que vigorava na altura. Destarte, foi aprovado um novo sistema de avaliação aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. Este novo sistema de avaliação passou a denominar-se por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP). Com esta alteração, uma das mudanças mais significativas foi o facto de, agora, se alinhar avaliações dos serviços, do desempenho dos dirigentes e dos trabalhadores, em geral. Assim, o SIADAP passou a aplicar-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e colaboradores, numa conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo alinhar, coerentemente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham (Barbosa, 2016). A alteração do modelo pela Lei n.º 66-B/2007, explica-

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

se pelo facto de não incluir a avaliação dos dirigentes de topo, nem prever a avaliação das organizações públicas, culminando com uma fragilização do sistema, conduzindo-o ao fracasso (Rocha, 2010).

Relativamente ao SIADAP, este é um sistema bastante complexo com um elevado número de patamares administrativos, e por essa razão, deve ser regida por sistemas burocráticos, que possam formalmente organizar os sistemas de qualidade e, em contrapartida, controlar os trabalhadores (Schermerhorn e Osborn, 2009). Importa referir que, os resultados provenientes do SIADAP devem ser medidos segundo indicadores previamente definidos, de forma que seja possível encontrar transparência, imparcialidade e ainda a prevenir a discricionariedade. Este, passou a aplicar-se aos serviços de administração direta e indireta do Estado, aos serviços da administração regional autónoma, embora com as necessárias adaptações, e também à administração autárquica (artigo 2.º da Lei n.º 66-B/2007).

Entretanto, foram introduzidas alterações à Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e tendo em atenção a revisão do regime de carreiras da Administração, operada pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. Não obstante, verificou-se uma relativa desatualização dos instrumentos aprovados pela Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro, tornando-se imperioso proceder à sua adaptação às novas regras do SIADAP e ao novo regime de carreiras. Neste sentido, surge a Portaria n.º 359/2013, que foi aprovada a de 13 de dezembro, e que, essencialmente, aprova os modelos de fichas de autoavaliação e também os modelos de fichas de avaliação do desempenho. Foram igualmente aprovadas as listas de competências, anexadas há referida portaria, da qual fazem parte integrante, dos dirigentes intermédios e das seguintes carreiras gerais: Técnico Superior, Assistente técnico e Assistente operacional. A aprovação destas listas faz todo o sentido, até porque a própria Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, estabeleceu que o SIADAP prevê que a

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

avaliação de desempenho seja feita tendo por “ (...) base em parâmetros de resultados e de competências” (artigo 80.º, da referida lei), *vide* o exemplo contemplado na Figura 1.

LISTA DE COMPETÊNCIAS	
DIRIGENTES INTERMÉDIOS	
N.º	Descrição da Competência
1	<p>ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS: Capacidade para se focalizar na concretização dos objetivos do serviço e garantir que os resultados desejados são alcançados.</p> <p>Traduz-se, nomeadamente, nos seguintes comportamentos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Compromete-se com os resultados a alcançar de acordo com os objetivos estratégicos da organização e é persistente perante obstáculos ou dificuldades.• Assume em regra objetivos ambiciosos e exigentes, embora realistas, para si e para os seus colaboradores.• Tem noção do que é prioritário para o serviço, respondendo, em regra, prontamente nos momentos de pressão e urgência.• Aceita correr riscos para atingir os resultados desejados e assume as responsabilidades pelo sucesso ou fracasso dos mesmos.
2	<p>ORIENTAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO: Capacidade para orientar a sua atividade, respeitando os valores éticos e deontológicos do serviço público e do setor concreto em que se insere, promovendo um serviço de qualidade.</p> <p>Traduz-se, nomeadamente, nos seguintes comportamentos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Na prática quotidiana aplica os princípios da legalidade e de conduta ética do serviço público.• Demonstra compromisso pessoal com os valores do serviço público e com a missão da organização, através dos seus atos e aplicação dos princípios deontológicos.• Adapta o funcionamento do serviço de forma a satisfazer as necessidades dos utentes, com respeito pelos valores da transparência, integridade e imparcialidade.• Implementa medidas internas de avaliação da qualidade, designadamente a monitorização da satisfação e gestão ativa das reclamações, fomentando a participação dos utentes na melhoria dos serviços.

Figura 1 – Lista de competências dos Dirigentes Intermédios (exemplo)

Fonte: Portugal, Portaria n.º 359/2013, de 13 de dezembro

O modelo atual, apresenta claras diferenças relativamente ao primeiro, não obstante, é de evidenciar o facto de o sistema integrar três componentes, que constituem verdadeiramente três subsistemas: Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1); Subsistema de Avaliação do

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2); Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3).

SIADAP 1

A avaliação do desempenho de cada serviço alicerça-se num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), o qual inclui a missão do serviço, os objetivos estratégicos plurianuais, os objetivos anuais, os indicadores de desempenho, os meios disponíveis, o grau de realização dos resultados obtidos na prossecução dos objetivos, a identificação dos desvios e, finalmente, a avaliação final do desempenho (artigo 10.º n.º1 da Lei n.º 66-B/2007).

Os parâmetros de avaliação do desempenho baseiam-se nos objetivos de eficácia, eficiência e qualidade, os quais são indicados pelo serviço ao membro do Governo de que depende ou sob cuja superintendência e são por este aprovados (artigo 11.º).

No que à eficácia diz respeito, este é um parâmetro na medida em que um determinado serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. Os objetivos de eficiência traduzem a relação entre os serviços prestados e os bens produzidos e os recursos que são utilizados. A qualidade é vista como um conjunto de propriedades e características de serviços ou bens, que lhes conferem aptidão para satisfazer as necessidades (implícita ou explícitas) dos utilizadores.

Os resultados obtidos em cada objetivo são avaliados de acordo com os níveis de graduação, estipulados pela lei citada anteriormente: o primeiro a superação do objetivo, o segundo se conseguiu atingir o objetivo e, por último, se não atingiu o objetivo. Porém, podem ser fixadas ponderações diferentes para cada parâmetro e objetivo, tendo em conta a natureza dos serviços. Acresce salientar que, em cada um dos serviços são definidos previamente indicadores de desempenho para cada um dos objetivos, tendo estes indicadores de seguir alguns princípios, nomeadamente a pertinência face aos objetivos que pretendem medir e a comparabilidade.

A avaliação dos serviços realiza-se com base na autoavaliação e na heteroavaliação. A autoavaliação é feita anualmente tendo em ponderação sempre o ciclo de gestão e integra o relatório de atividades. A autoavaliação é obrigatória, destacando os resultados atingidos e os desvios que são verificados de acordo com o QUAR do serviço

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

em causa, que por sua vez se encontra sujeito a uma avaliação que é realizada com alguma frequência para que se encontre atualizado. Para além disto, a autoavaliação deve ser acompanhada de informação como a avaliação do sistema de controlo interno, a comparação com o desempenho das unidades semelhantes e as causas de incumprimento de ações ou projetos, por exemplo (artigo 15.º da mesma lei).

Por sua vez, a heteroavaliação é da responsabilidade do Conselho Coordenador do SCI (Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado) e pode ser feita por serviços internos da administração, exemplo disso são as inspeções-gerais, ou por serviços externos, como as associações de consumidores. Com esta, procura-se obter um conhecimento realmente aprofundado das causas dos desvios evidenciados na autoavaliação, ou de outra forma detetados, e “apresentar propostas para a melhoria dos processos e resultados futuros” (artigo 20.º).

Por fim, é importante abordar os efeitos dos resultados da avaliação do desempenho dos serviços. Assim, caso seja atribuída a menção de desempenho insuficiente, é aplicado um conjunto de medidas que podem incluir a celebração de nova carta de missão onde esteja expressamente consagrado o plano de recuperação ou correção dos desvios detetados no serviço em causa. Por outro lado, relativamente aos serviços com bom desempenho pode ser atribuída uma distinção de mérito, reconhecendo desempenho excelente, o qual traduz a superação global dos objetivos estipulados. Esta distinção é feita por cada ministério, englobando até vinte por cento dos serviços que o integram, e tem como efeitos a atribuição pelo membro do Governo de um reforço de dotações orçamentais para mudança de posições remuneratórias ou atribuição de prémios aos trabalhadores e o reforço orçamental para o desenvolvimento de novos projetos e a melhoria dos serviços, a título de exemplo.

SIADAP 2

O SIADAP 2 é o sistema de avaliação do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios da Administração Pública e a avaliação global de desempenho é feita anualmente, ou no fim da respetiva comissão de serviço, pese embora o desempenho dos Dirigentes seja objeto de monitorização intercalar (artigo 29.º da lei supracitada).

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

A avaliação dos dirigentes superiores efetua-se com base em determinados parâmetros, mais concretamente, o “grau de cumprimento dos compromissos” e as competências de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão (artigo 30.º da lei anteriormente referida). No que confere aos dirigentes intermédios, a avaliação dos resultados obtidos na respetiva unidade orgânica que dirigem e as competências demonstradas, como as competências técnicas e a capacidade de liderança, constituem os parâmetros de avaliação desta carreira geral pública (artigo 35.º).

O parâmetro “grau de cumprimento dos compromissos” resulta do apresentado na carta de missão e tem por base indicadores de medida fixados para avaliação dos resultados conseguidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade, e ainda na gestão de recursos humanos, financeiros e materiais. Com efeito, a carta de missão corresponde a um compromisso de gestão, na qual são definidos os objetivos a atingir durante o exercício de funções e os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados. Sendo que, sempre que possível, os objetivos devem ser quantificados e calendarizados.

Para efeitos de avaliação intercalar dos dirigentes superiores, o dirigente máximo do serviço em causa deve remeter ao respetivo membro do Governo o relatório de atividades que integre a autoavaliação do serviço e o relatório sintético espelhando o grau de cumprimento dos compromissos constantes da carta de missão. Já relativamente aos dirigentes intermédios deve ser apresentado ao respetivo dirigente superior o relatório sintético explicitando a evolução dos resultados obtidos face aos objetivos negociados.

Relativamente à avaliação final dos dirigentes superiores, a avaliação do dirigente máximo do serviço e dos dirigentes superiores de 2.º grau cabe, respetivamente, ao membro do Governo que outorgou a carta de missão e ao dirigente máximo que outorgou a referida carta. A avaliação dos dirigentes superiores de 2.º grau carece ainda da aprovação do membro competente do Governo. A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores é feita tendo por base os níveis de sucesso obtidos nos parâmetros de avaliação (o “grau de cumprimento dos compromissos” e as competências), traduzindo-se na verificação “do sucesso global com superação do desempenho previsto em alguns domínios, face às exigências do exercício do cargo traduzidas naqueles parâmetros, no cumprimento de tais exigências ou no seu incumprimento” (artigo 32.º da Lei n.º 66-B/2007). Os resultados desta avaliação fundamentam a atribuição de prémios

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

de gestão, a renovação ou cessação da comissão de serviço. De igual forma, determinam também a cessação de funções se, por razões imputáveis aos dirigentes máximos dos serviços, não for aplicado o SIADAP.

No que toca à avaliação final dos dirigentes intermédios e recuperando os parâmetros de avaliação do desempenho destes (resultados e competências), importa explicar como funciona a avaliação destes dois parâmetros com mais detalhe. Os resultados obtidos em cada objetivo são valorados através de uma escala de três níveis: “objetivo superado” (pontuação 5), “objetivo atingido” (pontuação 3) e “objetivo não atingido” (pontuação 1). Relativamente às competências, estas são valoradas também ao abrigo de uma escala de três níveis, assim temos: “competência demonstrada a um nível elevado” (pontuação 5), “competência demonstrada” (pontuação 3) e “competência não demonstrada ou inexistente” (pontuação 1).

A pontuação final a atribuir ao parâmetro “Resultados” é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos previamente fixados e a pontuação final a atribuir no parâmetro “Competências” é a média aritmética das pontuações atribuídas em todas as competências estabelecidas previamente pelo dirigente máximo do serviço. Assim, a classificação final do dirigente intermédio é o resultado da média ponderada das pontuações finais obtidas nestes dois parâmetros de avaliação, sendo que para a fixação da classificação final são “atribuídas ao parâmetro «Resultados» uma ponderação mínima de 75 % e ao parâmetro «Competências» uma ponderação máxima de 25 %” (artigo 36.º da lei supracitada). Por fim, a avaliação final pode assumir três níveis de desempenho: desempenho relevante cuja avaliação final varia entre 4 e 5, desempenho adequado cuja avaliação final varia entre 2 e 3,999 e desempenho inadequado cuja avaliação final varia entre 1 e 1,999. Os efeitos desta avaliação estão previstos no respetivo estatuto e podem resultar na não renovação ou cessação da respetiva comissão de serviço, e, em caso de atribuição de uma menção de desempenho inadequado, podem resultar também na cessação da comissão de serviço.

SIADAP 3

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Atualmente, o sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3) é de carácter bienal e a avaliação incide sobre o desempenho dos dois anos civis anteriores. Este sistema incide sobre dois parâmetros: resultados (obtidos na prossecução dos objetivos individuais definidos no início do período de avaliação articuladamente com os objetivos dos serviços centrais) e competências (esta é uma avaliação que decorre no exercício de determinada função e que visa avaliar os conhecimentos e capacidades, evidenciadas por um conjunto de atitudes e comportamentos) (artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2007). Não obstante, em casos excecionais a avaliação do desempenho pode ter por base apenas o parâmetro “Competências”, previsto no artigo 45.º alínea b) da referida lei, mediante decisão fundamentada do dirigente máximo do serviço (artigo 34.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

O parâmetro «Resultados» decorre da verificação do grau de cumprimento dos objectivos previamente definidos, como, por exemplo, objetivos de produção de bens ou prestação de serviços, visando sempre a satisfação dos utilizadores. A este respeito é importante referir que os objetivos podem ser entendidos como resultados ou metas mensuráveis, respeitantes a uma atividade específica desenvolvida por um colaborador ou por uma equipa (Rocha e Dantas, 2007). Para os resultados a alcançar em cada objetivo são previamente definidos indicadores de medida do desempenho, que obrigatoriamente abarquem a possibilidade de superação desses mesmos objetivos (artigo 46.º da Lei n.º 66-B/2007).

A avaliação dos resultados obtidos em cada objetivo, tendo em conta a medição do grau de cumprimento de cada objetivo, de acordo com os respetivos indicadores previamente estabelecidos, é expressa em três níveis: “objetivo superado” (pontuação 5), “objetivo atingido” (pontuação 3), “objetivo não atingido”(pontuação 1). Assim, a pontuação final a atribuir ao parâmetro “Resultados” corresponde à média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objetivos (artigo 47.º da lei atrás citada).

No que concerne ao parâmetro “Competências”, importa referir que este assenta em competências previamente escolhidas para cada colaborador e a sua avaliação é expressa em três posições: “competência demonstrada a um nível elevado” (pontuação 5), “competência demonstrada” (pontuação 3) e “competência não demonstrada ou

inexistente” (pontuação 1). Desta forma, a pontuação final a atribuir a este parâmetro é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada colaborador (artigos 48.º e 49.º da Lei n.º 66-B/2007).

Por fim, a avaliação final traduz-se na média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros antes mencionados, sendo que aos “Resultados” é atribuída uma ponderação mínima de 60% e às “Competências” uma ponderação máxima de 40%. Esta avaliação é ainda expressa em menções qualitativas, de acordo com as pontuações finais de cada parâmetro, o que se pode traduzir da seguinte forma: “desempenho relevante” para uma pontuação entre 4 e 5, “desempenho adequado” para uma pontuação entre 2 e 3,999 e “desempenho inadequado” quando os valores finais estão entre 1 e 1,999 (artigo 50.º). Acresce que a atribuição da menção de desempenho relevante fundamenta o eventual reconhecimento de mérito, que significa desempenho excelente.

No âmbito de cada serviço, intervêm no processo de avaliação do desempenho o avaliador, o avaliado, o conselho coordenador da avaliação, a comissão paritária e o dirigente máximo do respetivo serviço (artigo 55.º). O processo de avaliação dos colaboradores compreende nove fases: planeamento do processo de avaliação e definição de objetivos e resultados a alcançar; realização da autoavaliação e da avaliação; harmonização das propostas de avaliação; reunião entre avaliador e avaliado para avaliação de desempenho, contratualização dos objetivos e respetivos indicadores e fixação das competências; validação de avaliações e reconhecimento de desempenhos excelentes; apreciação do processo de avaliação pela comissão paritária; homologação; reclamação e outras impugnações; monitorização e revisão dos objetivos (artigo 61.º), *vide* a Figura 2.

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

QUANDO	O QUE SE FAZ	QUEM INTERVÉM
1ª Quinzena de Janeiro	Momento 1 - Autoavaliação Obrigatória e para preparação da avaliação e identificação de oportunidades de desenvolvimento profissional. Deve ser entregue ao avaliador.	Avaliado (<i>sempre que possível deve ser feita análise da autoavaliação com o avaliador</i>)
	Momento 2 - Avaliação (<i>Trata-se de uma avaliação ainda prévia</i>)	Avaliador
2ª Quinzena de Janeiro	Harmonização das propostas de avaliação Análise das propostas de avaliação para a sua harmonização e início do processo conducente à validação dos Desempenhos Relevantes e Desempenhos Inadequados e de reconhecimento dos Desempenhos Excelentes.	Conselho Coordenador da Avaliação (CCA)
Durante o mês de Fevereiro	Reunião de Avaliação Fases: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar a conhecer a avaliação feita; ▪ Analisar em conjunto o perfil de evolução do trabalhador; ▪ Identificar expectativas de desenvolvimento; ▪ Contratualização dos parâmetros de avaliação para o ano (fixação de objectivos e competências). 	Avaliador e avaliado (<i>Caso a reunião não seja marcada pelo avaliador o .../... avaliado pode requer a sua marcação</i>)
Depois das reuniões de avaliação	Validação e reconhecimento das avaliações: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Validação das propostas de avaliação com menções de <i>Desempenho Relevante</i> e de <i>Desempenho Inadequado</i>; ▪ Análise do impacto do desempenho, designadamente para efeitos de reconhecimento de Desempenho Excelente. 	CCA
Até 10 dias úteis após tomada de conhecimento da proposta de avaliação a submeter a homologação	Facultativo Apreciação pela Comissão Paritária, mediante requerimento do avaliado	Avaliado Dirigente máximo Comissão paritária
No prazo de 10 dias após solicitação	Apreciação pela Comissão Paritária, sendo elaborado relatório fundamentado com proposta de avaliação.	Comissão Paritária
Até 30 de Março	Homologação das avaliações	Dirigente máximo do serviço
Até 5 dias úteis após a data de homologação	Conhecimento ao avaliado da sua avaliação final	Avaliador Avaliado
Até 5 dias úteis após conhecimento da homologação	Facultativo Apresentação de reclamação	Avaliado CCA/ Avaliador/Comissão Paritária Dirigente máximo
Depois de conhecimento da homologação e/ou de decisão sobre reclamação	Facultativo Apresentação de recurso hierárquico ou tutelar ou de impugnação jurisdicional.	Avaliado Membro do Governo Tribunal
No decorrer do período anual de avaliação	Monitorização do desempenho, para eventual reformulação de objectivos e clarificação de aspectos e recolha participada de reflexões para uma avaliação o mais fundamentada possível.	Avaliador e avaliado

Figura 2 – Quadro síntese das fases do processo de avaliação

Fonte: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP)

No caso de estas fases serem todas corretamente cumpridas, permitirão que a organização pública em causa faça a avaliação dos seus funcionários nos mesmos moldes e permitirá que o processo de tomada de decisão seja muito mais acertado e, ainda, “estas

decisões podem abranger promoções, mudanças de funções, ações de formação ou o ajustamento do sistema de remunerações e incentivos” (Lisboa et al., 2004), pelo que torna-se absolutamente necessário que sejam criadas as condições para o adequado funcionamento do sistema de avaliação de desempenho.

Como forma de concluir a explanação do SIADAP 3, e tendo por base o artigo 52.º da Lei n.º 66-B/2007, contendo as alterações da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, temos como efeitos da avaliação individual do desempenho dos colaboradores o seguinte:

1. Efeitos gerais	<ul style="list-style-type: none">- Identificação das potencialidades do trabalhador que tenham que ser desenvolvidas.- Diagnóstico das necessidades de formação.- Identificação de competências merecedoras de melhoria.- Melhoria de posto de trabalho.- Alteração do posicionamento remuneratório.
2. Desempenho excelente em 3 anos consecutivos	<ul style="list-style-type: none">- Período sabático.- Estágio em Organismo da AP.- Estágio em outro serviço público.- Frequência de ações de formação.- Direito a 5 dias de férias ou remuneração
3. Desempenho relevante em 3 anos consecutivos	<ul style="list-style-type: none">- Direito a 3 dias de férias ou remuneração
4. Desempenho inadequado	<ul style="list-style-type: none">- Objeto de análise de forma a detetar os fundamentos da insuficiência e identificação das necessidades de formação.- Fundamentar as necessidades de formação.

Figura 3 – Efeitos da avaliação do SIADAP 3

Fonte: Rocha, 2010

Possíveis impactos do SIADAP

É certo que a gestão e avaliação de desempenho têm impacto sobre o comportamento dos indivíduos, sendo que as consequências sobre estes podem refletir-se em ações ou reações específicas, tendo por base mecanismos cognitivos subjacentes que, em seguida, se apresentam.

Na literatura existe consenso relativamente ao impacto que a utilização dos sistemas de gestão e avaliação de desempenho efetivamente têm sobre o foco estratégico

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

dos funcionários. Por outras palavras, podemos afirmar que um sistema de gestão e avaliação de desempenho melhora a capacidade de decisão estratégica. Assim, estes sistemas, como o SIADAP, podem tornar-se numa ferramenta que sustenta a concentração de esforços em determinadas áreas, em detrimento de outras, numa organização (Franco-Santos et al., 2012).

Um outro ponto de análise muito importante remete para o impacto que um sistema de gestão e avaliação de desempenho pode exercer sobre a cooperação e a participação dos indivíduos em virtude das respetivas organizações. Sendo que este impacto não se concretiza só ao nível das relações laborais que se mantêm dentro de uma organização como, também, para além dos limites da própria organização, isto é, junto dos “stakeholders” (Franco-Santos et al., 2012).

Tendo por base a literatura, acredito veementemente que o SIADAP facilita a cooperação e a socialização nas relações com os fornecedores (Mahama, 2006). Neste sentido, espera-se que este permita às organizações públicas garantir que a informação sobre o desempenho é distribuída de forma justa através dos indivíduos que interagem com os fornecedores da organização em causa. Assim, é possível a existência de uma aprendizagem compartilhada e, ainda, entejada na resolução dos problemas.

No que a este ponto diz respeito, destaco ainda que acredito que o SIADAP tenha subjacente um clima de desconfiança e tensão. Ao nível da gestão da organização, a utilização de um sistema desta natureza cria tensão, em especial, durante o desenvolvimento de novas ideias, medidas e iniciativas, ou seja, perante processos que exigem mudança (Marginson, 2002).

O caso do Gana

Depois de descrito o funcionamento do sistema de avaliação e gestão de desempenho na Administração Pública portuguesa, é altura de perceber como funciona este sistema num dos países com um crescimento económico mais rápido do continente africano. Refiro-me, mais concretamente, ao Gana, que a título de exemplo viu o PIB per capita crescer 2,3%, em média, entre 2012 e 2021, ao abrigo de dados do relatório *Transforming Ghana* levado a cabo pelo Banco Africano de Desenvolvimento, publicado em 2022.

O atual sistema de avaliação de desempenho no Gana foi introduzido no início dos anos 1990 como parte da tentativa do governo de mudar a cultura dos serviços públicos de uma burocracia tradicional para uma cultura voltada para o desempenho (Ohemeng et al., 2015). Esta reorientação era necessária tendo em conta a espiral descendente de desempenho das organizações públicas ganenses, instigada pela crise económica que quase paralisou a economia deste país na década de 1970, tal como aconteceu em muitos outros países do mundo (Ohemeng, 2009; Bawole et al., 2013).

Assim, no início da década de 90, o governo ganense introduziu um programa de melhoria do desempenho dos serviços públicos de seu nome *Civil Service Performance Improvement Programme* (CSPIP), com o claro intuito de introduzir uma abordagem gestionária na Administração. O CSPIP constituiu-se como um novo sistema de avaliação de desempenho, substituindo o sistema que existia na época, o *Annual Confidential Reporting System*, dado que este último havia sido “universalmente deplorado” (Antwi et al., 2008). Algumas das críticas ao sistema substituído passavam por ser um sistema que tinha na sua base uma implementação e funcionamento de cima para baixo (top down instrument), não permitia que os colaboradores participassem na definição das metas e objetivos de desempenho e levou ainda a muitas dúvidas relativamente à credibilidade do sistema, uma vez que as promoções e os aumentos salariais eram quase sempre esperados sem muito trabalho e sem grandes resultados (Bawole et al., 2013).

Assim, no atual sistema, o formulário de avaliação do desempenho consiste essencialmente em cinco páginas e cinco categorias principais. A primeira parte do formulário trata dos dados pessoais do avaliado, das orientações gerais e dos objetivos, da utilização do formulário e do processo de avaliação. O processo de avaliação tem três partes.

A primeira é sobre o seguinte: a) informações obtidas antes da entrevista e cinco coisas que o responsável pela elaboração dos relatórios deve fazer; b) duas coisas que o avaliado deve fazer; b1) durante a entrevista, consistindo em duas questões que o relator e o avaliado precisam abordar; b2) após a entrevista, quando o avaliado é convidado a comentar a avaliação, incluindo, claro está, as áreas de desacordo; e c) o relator oficial e o responsável por homologar o relatório de avaliação registam os comentários e qualquer assunto com o qual o avaliado concordou.

A segunda parte é a avaliação do desempenho propriamente dita. Nesta, são abordadas, essencialmente, três questões principais. Primeiramente, o cumprimento dos objetivos, que passa por perceber se o avaliado atingiu ou não os objetivos acordados para o período. Para este efeito, o avaliador dispõe de um quadro dividido em duas colunas, uma sobre os objetivos acordados e a sua descrição, e outra sobre os comentários sobre o desempenho do colaborador relativamente a esses objetivos. Depois, o avaliador é solicitado a avaliar o desempenho do avaliado no ano anterior atribuindo uma nota de 1 a 5, em ordem decrescente de qualidade. O colaborador é avaliado tendo em atenção as suas habilidades técnicas e o conhecimento do trabalho, que traduz a compreensão do avaliado sobre as responsabilidades específicas do seu trabalho e a sua capacidade contínua de se manter a par das mudanças nas funções do trabalho. É também avaliado em função da atividade do seu trabalho, da sua capacidade de gerir e administrar, da sua capacidade de comunicação e, por último, da sua capacidade de desenvolver relações de trabalho. Depois de avaliado em todos estes parâmetros, é atribuída uma classificação final de desempenho.

A terceira parte é relacionada com o desenvolvimento futuro do avaliado. Nesta secção, as necessidades dos funcionários para desenvolver a sua capacidade de realizar as tarefas que lhe estão atribuídas são registadas como base para a ação. As duas áreas de interesse primário, são, em primeiro, a formação e o desenvolvimento, onde se espera que o avaliador seja capaz de identificar as necessidades específicas para melhorar o desempenho do avaliado na execução das suas funções atuais, bem como tendo em conta cargos futuros dentro da organização, e, em segundo, a avaliação da promoção, que requer informações sobre o potencial do avaliado para o desempenho das funções do grau profissional seguinte. Neste caso, o avaliador deve ser capaz de atribuir uma nota de “excelente”, significando que o avaliado deve ser promovido o mais rapidamente possível ou, pelo contrário, de “improvável de ser promovido no futuro”.

A parte final do formulário, concentra-se em estabelecer objetivos e fazer um registo da entrevista de avaliação. Ao definir os objetivos, espera-se que o avaliador concorde com o avaliado em até quatro objetivos principais para o próximo período de avaliação. O registo da entrevista é composto por duas partes: A e B. A primeira aborda os comentários do avaliado através de uma série de perguntas, incluindo se o avaliado acredita ter recebido uma orientação, aconselhamento e formação no local de trabalho adequada, se recebeu incentivos dos seus superiores hierárquicos e se os objetivos foram

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

constantemente revistos e esclarecidos com os seus supervisores. A parte B, consiste apenas na assinatura do formulário de avaliação. O formulário de avaliação e o processo de avaliação são suficientemente abrangentes para obter as informações necessárias para ajudar a desenvolver a capacidade do avaliado e a melhorar o seu desempenho, bem como o da organização como um todo.

O Gana, ao abrigo de dados do Banco Mundial, em 2015, apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) de cerca de 49 bilhões de dólares americanos e um PIB per capita de cerca de 1,8 mil dólares americanos por habitante nesse mesmo ano, constituindo-se como um dos países mais pobres do mundo. Esta breve caracterização socioeconómica do Gana faz todo o sentido, uma vez que alguns autores num estudo para a Comissão Europeia referem que a Administração Pública é entendida como um veículo essencial para reforçar e facilitar o ambiente empresarial e dinamizar a própria economia (Thijs et al., 2017). Se por um lado isto é verdade, também não é menos verdade que, geralmente, para recompensar os melhores funcionários são utilizados incentivos monetários (Gneezy et al., 2011). Ora, tendo em conta tudo isto, a realidade é que a sua situação socioeconómica não a impede de ter uma Administração Pública com melhor qualidade do que a média da Europa e da Ásia Central ao longo do século XXI, até 2015, ano máximo utilizado para efeitos desta análise, *vide* Gráfico 1. Este indicador (*quality of public administration*) avalia até que ponto os funcionários públicos do governo de um país estão estruturados para implementar as políticas governamentais e prestar serviços de forma eficaz e eficiente (*The World Bank*). Daqui decorre que muito presumivelmente o Gana através do seu sistema de avaliação de desempenho, e apesar de os gestores públicos não disporem de recursos financeiros para motivarem os seus colaboradores, é capaz de motivar os seus funcionários através de incentivos não monetários, culminando numa Administração com muita qualidade. A título de fundamentação desta última ideia, o atual sistema de avaliação de desempenho “preocupa-se” com as perspetivas futuras dos trabalhadores, em termos de progressão na carreira e isso pode fazer toda a diferença.

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

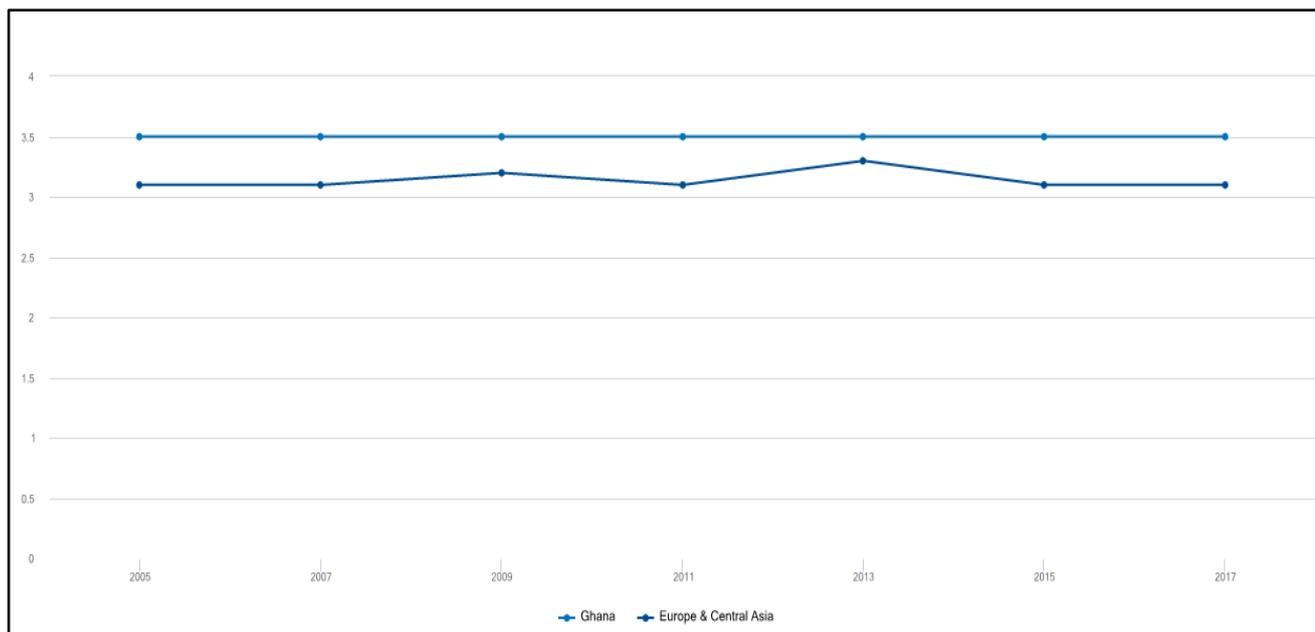


Gráfico 1 – Comparação entre Portugal e o Gana no indicador “CPIA quality of public administration”

Fonte: *The World Bank*

Conclusões, limitações e recomendações

De facto, a avaliação do desempenho é um instrumento de avaliação fundamentalmente importante tanto para as organizações privadas como para as públicas. Funcionando corretamente, um sistema de avaliação do desempenho permite às organizações identificar os pontos fortes e fracos dos seus funcionários, e tomar decisões relativamente a recompensas, promoções e desenvolvimento em termos de carreira. Por consequência, acredita-se que a importância prática destas decisões enfatiza, indiscutivelmente, e pressupõe, a qualidade da informação de avaliação (Kozlowski et al., 1998).

É perceptível que todo o sistema de avaliação e gestão do desempenho português (SIADAP) conduz a possíveis falhas e a um desalinhamento do sistema em si. Em especial, o facto da progressão na carreira e da evolução remuneratória resultar numa certa iniquidade entre as diferentes organizações públicas, já que os colaboradores dependem não apenas da avaliação do desempenho individual, mas ao mesmo tempo, da existência de dotação orçamental na organização em que estão inseridos. Ora, isto pode colocar em risco a motivação e, conseqüentemente, o desempenho e a produtividade dos funcionários públicos, em Portugal. Na prática, isto significa por um lado que um colaborador com a mesma avaliação de desempenho, mas integrando diferentes organismos públicos,

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

poderia, ou não, progredir na tabela remuneratória pública, consoante o orçamento do organismo público em que se encontrasse a exercer a sua atividade profissional, constituindo esta uma variável externa e totalmente alheia ao seu desempenho (Madureira, 2016). Por outro lado, significa que podemos ter colaboradores numa mesma organização pública com desempenhos totalmente distintos e a receberem exatamente o mesmo vencimento, em virtude desta organização não dispor de dotações orçamentais para fazer evoluir remuneratoriamente os colaboradores com o melhor desempenho.

Apesar do sistema de avaliação do desempenho da Administração ganense não ter sido exaustivamente caracterizado e perscrutado, denota-se que o atual sistema português não se “concentra” no desenvolvimento e progressão futura dos funcionários públicos, como acontece no sistema de avaliação ganense, ou pelo menos em teoria. Perdendo-se a motivação dos colaboradores, pode-se colocar em causa todo o desempenho e sucesso das organizações, como as públicas, e muito possivelmente é isto que acontece com a Administração portuguesa, tornando-a como uma Administração de “meio da tabela” entre as europeias no que ao desempenho do setor público diz respeito, em 2015, ao abrigo de dados do Índice de Competitividade Global (*Global Competitiveness Index*), conduzido pelo *World Economic Forum*.

Em termos de limitações reconhecidas a este estudo aponta-se em primeiro lugar o facto de a maioria dos dados utilizados ao longo deste estudo não serem relativamente recentes, isto é, seria muitíssimo interessante que todo o empirismo assentasse em dados dos anos mais recentes. Portanto, esta limitação constitui em simultâneo uma própria recomendação para estudos futuros.

Poder-se-á também considerar como uma limitação do presente estudo a ausência de uma análise econométrica, que com certeza robusteceria toda a análise. A par desta limitação acrescenta-se ainda o facto de ser questionável o próprio valor em termos de qualidade da Administração do Gana, tendo em conta que nunca se alterou ao longo dos anos apresentados. Poder-se-á questionar sobre a fiabilidade e confiabilidade deste indicador.

Este estudo, apresenta também limitações metodológicas a ter em consideração para estudos futuros, centrando-se no facto de a comparação entre o sistema de avaliação do desempenho português com o ganense não ser totalmente clara e suficientemente aprofundada, constituindo esta limitação também como uma recomendação para estudos

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

futuros em si própria, bem como a escolha do Gana, já que seria mais pertinente escolher um país desenvolvido e não países em desenvolvimento. Para além disto, constitui também como uma recomendação para estudos futuros, o estudo do desempenho e qualidade da Administração Pública do Gana

Bibliografia

Aguinis, H. (2007), *Performance Management*, Nova Jersey: Pearson Prentice Hall;

Antwi, K. B., Analoui, F., & Nana-Agyekum, D. (2008). *Public sector reform in Sub-Saharan Africa: what can be learnt from the civil service performance improvement programme in Ghana?*. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(4), 253-264;

Barbosa, A. I. R. Q. (2016). *Perceções e consequências do Sistema Integrado da Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP): um estudo de caso* (Doctoral dissertation);

Bawole, J. N., Hossain, F., Domfeh, K. A., Bukari, H. Z., & Sanyare, F. (2013). *Performance appraisal or praising performance? The culture of rhetoric in performance management in Ghana civil service*. *International Journal of Public Administration*, 36(13), 953-962;

Bilhim, J. (2003). A avaliação de desempenho na administração pública. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, 4(1), 72-87;

Camara, P., Guerra, P., Rodrigues, J. (2007), *Novo Humanator*, Lisboa: Dom Quixote;

Cascio, W. F. (1986). *Managing human resources: Productivity, quality of work life, profits*. New York: McGraw-Hill;

Chiavenato, I., & De Pessoas, G. (1999). *O novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus;

Cunha, M. P., Rego, A., Campos e Cunha, R., Cabral-Cardoso, C., Marques, C. A. & Gomes, J. F. S. (2012). *Manual de Gestão de Pessoas e do Capital Humano (2ª edição)*. Lisboa: Edições Sílabo;

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Dantas, J., & Rocha, J. (2007). *Avaliação de desempenho e gestão por objetivos*. Lisboa: Rei dos Livros;

de Oliveira Rocha, J. A. (2007). *Gestão de recursos humanos na administração pública*. Escolar Editora;

de Oliveira Rocha, J. A. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora, 3ª edição.

Decotiis, T., & Petit, A. (1978). *The performance appraisal process: A model and some testable propositions*. *Academy of management review*, 3(3), 635-646;

Franco-Santos, M., Lucianetti, L., & Bourne, M. (2012). *Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research*. *Management accounting research*, 23(2), 79-119;

Gneezy, U., Meier, S., & Rey-Biel, P. 2011. *When and why incentives (don't) work to modify behavior*. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 191-210;

Halachmi, A., & Bouckaert, G. (1995). *The Enduring Challenges in Public Management: Surviving and Excelling in a Changing World*. Jossey-Bass, Inc., 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104 (quantity discounts available);

Handy, C. (1997). *A Era da transformação a transformação no mundo das organizações*. Makron Books;

Kozlowski, S. W., Chao, G. T., & Morrison, R. F. (1998). *Games raters play: Politics, strategies, and impression management in performance appraisal*. *Performance appraisal: State of the art in practice*, 163-205;

Lino, M. D. L. G. A. S. (2020). *Motivação e avaliação de desempenho na administração pública* (Doctoral dissertation);

Lisboa, J., Coelho, A., Coelho, F., & Almeida, F. (2004). *Introdução à gestão de organizações*. Barcelos: Vida Económica.

Madureira, C. (2001). *La evaluación de rendimiento en el contexto de la Administración Pública*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 153-160;

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Madureira, C. (2002). A avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública. *Actas do 3º Encontro INA cujo tema foi." A reinvenção da Função Pública". Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;*

Madureira, C. N. G. (2016). *Sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública Portuguesa (SIADAP): balanço de uma década;*

Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). *A evolução das formas de recrutamento e de avaliação do desempenho dos funcionários e dos dirigentes na administração pública portuguesa: contributos para a reforma administrativa.* Revista Sociedade e Trabalho, 29;

Madureira, C., & Rodrigues, M. (2007). *Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI.* Revista Sociedade e Trabalho, 33, 27-43;

Mahama, H. (2006). *Management control systems, cooperation and performance in strategic supply relationships: A survey in the mines.* Management Accounting Research, 17(3), 315-339;

Marginson, D. E. (2002). *Management control systems and their effects on strategy formation at middle-management levels: evidence from a UK organization.* Strategic management journal, 23(11), 1019-1031;

Neely, A. (2002). *Avaliação do desempenho das empresas: porquê, o quê e como;*

Ohemeng, F. L. K. (2009). *Constraints in the implementation of performance management systems in developing countries: the Ghanaian case.* International Journal of Cross-Cultural Management, 9(1), 109-132;

Ohemeng, F. L., Zakari, H. B., & Adusah-Karikari, A. (2015). *Performance appraisal and its use for individual and organisational improvement in the civil service of Ghana: The case of much ado about nothing?.* Public Administration and Development, 35(3), 179-191;

Oliveira-Castro, G. A. D. (1994). *Avaliação de desempenho em psicologia: questões conceituais e metodológicas.* Psicologia: Teoria e pesquisa, 10(3), 355-74;

Schermerhorn Jr, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (2009). *Fundamentos de comportamento organizacional.* Bookman Editora.

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Serrano, O. (2010). *A avaliação de desempenho dos trabalhadores da administração pública. O caso do Instituto Politécnico de Portalegre (IPP)* (Master's thesis);

Thijs, N., Hammerschmid, G., & Palaric, E. (2017). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. European Commission, Brussels;

Vaz, R. (2004). *Avaliação de desempenho: diagnóstico de mudança*. In 2º Congresso Nacional de Administração Pública: Projectos de Mudança, Instituto Nacional de Administração.

Legislação

Portugal, Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1 de junho;

Portugal, Decreto-lei n.º 465/80, de 14 de outubro;

Portugal, Lei n.º 10/2004, de 22 de março;

Portugal, Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro;

Portugal, Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro;

Portugal, Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro;

Portugal, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro;

Portugal, Portaria n.º 1633/2007, de 31 de dezembro;

Portugal, Portaria n.º 359/2013, 13 de dezembro;

Portugal, Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005 de 30 de junho;

Portugal, Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril.

Sites consultados

Diário da República Eletrónico (DRE). <https://dre.pt/>;

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). <https://www.dgaep.gov.pt/>;

Ghana Government. <https://www.ghana.gov.gh/>;

Ghana Legal Information Institute. <https://ghalii.org/>;

Judicial Service of Ghana. <https://judicial.gov.gh/>;

Portugal Government. <https://www.portugal.gov.pt/>.

Performance Appraisal in Public Administration: a comparison between Portugal and Ghana

Abstract

In a world increasingly marked by constant and discontinuous change, it is absolutely essential that organisations are able to keep up with these changes and adapt their structures and management styles in order to ensure business sustainability. While this is true, it is also true that we are witnessing a convergence in technological terms, such that organisations are increasingly identical at this level. Consequently, human capital is the real decisive and differentiating element for organisational success, as advocated by the New Public Management (NPM), which considers human resources as the necessary "engine" in the performance of organisations. It is in this sense that I am pleased to address the process that has as its main objective to measure and compare evaluations in order to improve human capital in an organisation, that is, performance evaluation, but with a targeted analysis of this process for Portuguese public organisations, comparing this process with the one implemented in Ghana.

Keywords: Public administration; Performance evaluation; Administrative quality; Portugal; Ghana.

Evaluación del rendimiento en la Administración Pública: comparación entre Portugal y Ghana

Resumen

En un mundo cada vez más marcado por el cambio constante y discontinuo, es absolutamente esencial que las organizaciones sean capaces de seguir el ritmo de estos cambios y adaptar sus estructuras y estilos de gestión para garantizar la sostenibilidad de las empresas. Si bien esto es cierto, también lo es que asistimos a una convergencia en términos tecnológicos, de manera que las organizaciones son cada vez más idénticas a este nivel. En consecuencia, el capital humano es el verdadero elemento decisivo y diferenciador para el éxito organizativo, tal y como propugna la Nueva Gestión Pública (NGP), que considera los recursos humanos como el "motor" necesario en el desempeño de las organizaciones. Es en este sentido que me complace abordar el proceso que tiene como principal objetivo medir y comparar las evaluaciones para mejorar el capital humano de una organización, es decir, la evaluación del rendimiento, pero con un análisis específico de este proceso para las organizaciones públicas portuguesas, comparando este proceso con el aplicado en Ghana.

A Avaliação de Desempenho na Administração Pública: a comparação entre Portugal e o Gana

Palabras clave: Administración pública; Evaluación del rendimiento; Calidad administrativa; Portugal; Ghana.