

# Dinâmicas Contemporâneas da Implementação do Sistema de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Moçambicana

Juma Abibo Pacunete Mussa<sup>1</sup>; Albino Alves Simione<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Instituto Superior de Transportes e Comunicações (ISUTC), Prol. Av. Kim Il Sung, Edf. D1, Maputo, Moçambique

<sup>2</sup>Instituto Superior Politécnico de Gaza, (ISPG), Xai-Xai, Gaza, Moçambique

e-mail de contacto: [mussaj307@gmail.com.br](mailto:mussaj307@gmail.com.br)

**Resumo** — Este trabalho teve como objectivo investigar como tem ocorrido a implementação do Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) em Moçambique, observando que as dinâmicas que têm caracterizado a implementação do modelo de avaliação de desempenho, perpassando os desafios no processo de gestão de pessoas. Buscou-se contribuir para o aprofundamento do conhecimento que se tem, focalizando as experiências de sua aplicação no contexto do Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa operacionalizada por meio de revisão bibliográfica relacionada à gestão estratégica de pessoas, gestão organizacional e desempenho no âmbito público e pesquisa documental sobre directrizes normativas e relatórios ligados à temática. Esses procedimentos foram complementados por uma pesquisa de campo. É um trabalho classificado como de tipo exploratório e descritivo, cuja colecta de dados apoiou-se na entrevista semiestruturada que envolveu funcionários afectos ao MAEFP. Os dados primários e secundários colectados foram submetidos à análise reflexiva de seu conteúdo. Os resultados do estudo revelam que, por um lado, com a introdução do SIGEDAP registou-se na última década uma relativa valorização dos princípios e padrões da gestão estratégica de pessoas no sector público moçambicano. Esse sistema tentou promover a implantação de práticas consideradas favoráveis à implementação de um renovado modelo de avaliação de desempenho para o desenvolvimento individual e institucional. No entanto, prevalecem importantes desafios referentes ao procedimento associado ao processo de avaliação periódica actualmente em vigor, na medida que foram relatados problemas como a ausência de articulação entre o instrumento utilizado e os planos individuais e anual de actividades, não observância dos pressupostos da funcionalidade do sistema de avaliação, falta de domínio do instrumento e de comprometimento dos avaliadores, o que tende a criar deficiências na actuação dos avaliadores e visualizada como marcadamente subjectiva e desarticulada dos fundamentos essenciais da avaliação dos indivíduos.

**Palavras-chave** — Administração pública; Avaliação; Gestão; Estratégia.

## I. INTRODUÇÃO

Estudos contemporâneos sobre a avaliação de desempenho enquadram teoricamente essa matéria inserida na gestão de recursos humanos (RH) como uma das componentes essenciais da gestão estratégica de recursos humanos (GERH). Portanto, essa compreensão segue as mudanças ocorridas na área de RH, que passou no início do século XX, a ser entendida muito mais do que apenas uma área da organização, para se tornar sim como um parceiro estratégico para a gestão de pessoas tendo como maior objectivo a optimização e melhoramento do relacionamento entre a organização e o colaborador. Para tanto, tornou-se muito importante que as pessoas sejam engajadas estrategicamente nos objectivos e planos internos e desta feita, avaliar sua performance se tornou um indicador de sucesso desejado.

Segundo Bilhim (2004), a GERH focaliza as pessoas como activos diferenciados que uma organização possui. Assim considerada, ela lida com a articulação e o ajustamento dos indivíduos os objectivos estratégicos definidos pela organização, assegurando, de igual modo, a total utilização de pessoas com vista à sua realização integral. Nesses termos, para o autor, a GERH representa um dos diferenciais importantíssimos da competitividade organizacional, pois, ela se impõe como um mecanismo que se afigura decisivo para o alcance dos objectivos pretendidos.

A gestão de RH estratégica implica uma renovação e utilização de princípios e técnicas oriundas do campo da estratégia com o propósito de maximizar o potencial do capital humano na organização e possibilitaria integrar os interesses dos indivíduos e da organização. Ela seria utilizada conforme defendido por Girardi e Dalmau (2015) nas diferentes funções da gestão de RH, ou seja, no processo que envolve agregar, reservado para incluir novas pessoas; aplicar, processo para detalhar actividades a serem desempenhadas pelas pessoas; recompensar, processo para incentivar pessoas; desenvolver, processo para capacitar pessoas; manter, processo para prover condições que

mantenham as pessoas satisfeitas na realização de suas actividades; e monitorar, processo para verificar resultados através do acompanhamento e controle de actividades.

Especificamente, é na função ligada à necessidade de verificação de resultados produzidos pelos indivíduos na organização, que se insere a avaliação de desempenho. Ao abordarem a relação entre a gestão estratégica e desempenho das pessoas, autores como Marras (2000) e Chiavenato (2009), assinalam que o processo de acompanhamento dos resultados não deve ser tratado como um evento isolado cuja intencionalidade se resume à mera prestação de contas no final de um período. A avaliação de desempenho deve ser concebida como uma abordagem que se propõe a fortalecer as dinâmicas organizacionais e a qualidade da relação indivíduo e organização, implicando na fidelização dos recursos humanos e maximização dos interesses e resultados compartilhados.

Por seu turno, Matos (2012) considera que a avaliação de desempenho nas organizações tem por finalidade guiar os processos de desenvolvimento e motivação de pessoas, visando, sobretudo, acrescentar valor e melhores resultados da organização. Seguindo essa linha de entendimento, é de se notar que a avaliação de desempenho é considerada actualmente como um dos instrumentos centrais na área de RH tanto nas organizações privadas quanto nas do sector público.

Atentando a esses aspectos que sinalizam transformações na área do RH para tomar um sentido e padrões mais estratégicos, que na realidade do sector público em Moçambique também tem sido advogada a relevância da aplicação de um modelo de avaliação estruturado. No âmbito da política de gestão de pessoas, institucionalizou-se o Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública<sup>1</sup> (SIGEDAP), aprovado pelo Decreto nº 55/2009, de 12 de Outubro. Com sua adopção intenta-se superar o uso dos antigos formulários (fichas) introduzidos na administração pública nacional nos finais da década de oitenta. Pretendeu-se, pois, um sistema mais estruturado e capaz de acompanhar as reformas administrativas do início da década de dois mil no aparelho do Estado, significativamente mais preocupado no suporte do trabalho executado, visando a qualidade no atendimento das demandas da sociedade e prestação de serviços de qualidade em todo o momento.

Pode-se afirmar, no geral, que a filosofia do SIGEDAP consiste em avaliar o desempenho dos funcionários e agentes do Estado, com intuito de melhorar o seu desempenho. Em contrapartida, o melhor desempenho serve como uma “almofada” para a atribuição dos benefícios relativos à promoção, progressão, subsídio pela melhor classificação no desempenho anual e para a tomada de decisão para ocupação de cargos e exercício de funções e responsabilidades dentro ou fora do quadro de pessoal do Estado.

Vários autores (Duarte e Bastos, 2016; Matusse, Sotomane e Teodósio, 2021; Terenciano, 2018; Simione, 2014) desenvolveram estudos anteriores relacionados à actividade de avaliação de desempenho no contexto nacional. Na sua essência, os resultados desses trabalhos corroboram a ideia de que a avaliação tem sido caracterizada por falhas e inconsistências. Os autores asseveram que o sector público enfrenta vários desafios no que tange à estrutura, operacionalização, transparência, qualidade e consistência da informação que tem sido produzida pelos entes públicos. Eles enfatizam ainda que a avaliação de desempenho dos funcionários e agentes do Estado, concretamente no que diz respeito à relação entre os resultados da classificação dos indivíduos com os níveis de satisfação expressados pelos usuários quanto aos serviços prestados ao cidadão.

Por isso, tendo em conta o exposto, e buscando contribuir para o aprofundamento do conhecimento que se tem, focalizando as experiências de aplicação do Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) no Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), neste estudo propõe-se investigar a seguinte questão: como tem ocorrido a implementação do SIGEDAP em Moçambique? Esta pesquisa procurou entender e responder isso ao analisar quais as dinâmicas de implementação do modelo de avaliação de desempenho, perpassando os desafios encontrados nesse processo de gestão de pessoas no caso seleccionado.

O estudo mostra-se pertinente ao se assumir, como foi já salientado, a necessidade do desenvolvimento de pesquisas que aprofundem conhecimentos na área de GERH, uma área muito nova cujos estudos são escassos no contexto moçambicano. Sua relevância teórica e empírica cresce principalmente quando se atenta à realidade das organizações do sector público moçambicano, cuja particularidade e sua natureza justificam a realização de pesquisas que se destinam a aprofundar o conhecimento e reduzir a lacuna na literatura nacional nesta área.

O artigo está organizado em cinco partes, incluindo a introdução. Na sequência se dedica a expor a revisão de literatura que fundamentou a investigação desenvolvida. Adiante apresenta-se a metodologia que orientou a materialização dos objectivos delineados na pesquisa, seguindo-se a apresentação dos principais achados do estudo, e por fim as considerações finais possibilitadas pelos resultados.

## II. Revisão da literatura

A administração pública moçambicana passou por diversos momentos e reformas administrativas a partir da segunda metade do século passado e início do século XX, impostos invariavelmente pela globalização, competitividade, sociedade da informação e do conhecimento, e da transformação digital que afectam

além do sector privado, também o Estado e os seus entes. Esse cenário trouxe mudanças que se instalaram grandes desafios. E para dar conta desse movimento de alterações o serviço público vem se transformando, desde as profundas renovações baseadas no sector privado inseridas pela ideia de nova gestão pública, baseada em indicadores de qualidade e excelência, tais como: eficiência, eficácia, efectividade, com propósito orientado à valorização do cidadão e o destaque para as organizações públicas por suas práticas de gestão estratégica.

Nessa seara, a gestão de pessoas na organização tem como propósito procurar desenvolver pessoas e reconhecê-las, seja individual ou colectivamente, a fim de construir equipas voltadas ao desempenho elevado (Dutra, 2016), pois, as organizações públicas e privadas, mais do que nunca, requerem competências profissionais de alto impacto, dentre as quais estão as que dizem respeito a comprometer-se com os objectivos da organização e de gerar resultados efectivos. É nesse sentido, que a gestão de pessoas ganha um enfoque estratégico ao promover o alinhamento do desempenho individual aos objectivos da organização por meio da definição de perfis e estratégias de desenvolvimento profissional e pessoal baseada nas competências necessárias à organização, se utilizando, inclusive, da abordagem de gestão por competências (Schikmann, 2010).

A avaliação de desempenho dos funcionários ou colaboradores nas instituições públicas tem sido discutida por vários autores, de entre eles (Chiavenato, 2000, 2004, 2009; Gillen, 2000, Neto e Gomes, 2003; Pereira, 2004; Marcos, 2009; Dias Paraíso, 2011; Braga, 2014) que apresentam visões sobre os métodos de avaliação de desempenho tradicionais e os considerados modernos.

No que diz respeito à essa discussão, em seu entendimento Rocha (1997) considera que a avaliação de desempenho consiste na apreciação sistemática e objectiva do comportamento do colaborador na função que desempenha e comunicação dos resultados. Para Braga (2014), a avaliação de desempenho é utilizada como ferramenta que proporciona a informação ao chefe avaliador, sobre o desempenho dos indivíduos, sobre a atribuição de recompensa, tomada de decisões, progressão na carreira, avaliação e manutenção do sistema de recursos humanos. Para autora, a avaliação de desempenho permite verificar e validar as competências de cada funcionário, bem como a progressão na carreira.

Por sua vez, Chiavenato (2004) defende que, historicamente, as pessoas nas organizações sempre foram avaliadas em termos de custos e benefícios. O autor sustenta que já na Idade Média, organizações religiosas realizavam avaliações por meio da aplicação do sistema combinado de relatório e notas de actividades desenvolvidas e do potencial de cada jesuíta que pregava a religião pelo mundo.

E, a partir de 1842, os Serviços Federais dos Estados Unidos, através de relatórios anuais encontraram uma forma de avaliar os seus funcionários. Mais tarde, concretamente em 1918, a empresa General Motor desenhou o modelo de avaliação de desempenho para os seus executivos. Entretanto, só após a Segunda Guerra Mundial, é que o sistema de avaliação de desempenho começou a proliferar em todas as organizações e em várias esferas internacionais (Chiavenato, 2004).

Deste modo, foi graças à transição da Escola Clássica para a Neo-Clássica, em que se verificou a mudança de paradigma de avaliação, aliado aos conhecimentos e potencialidades das pessoas que resultaria nos factores motivadores, através da elevação do esforço dos próprios os funcionários (Chiavenato (2004).

Entre a década de 1990 e o ano de 2000 surgiu o novo modelo de avaliação nas organizações, através do conceito de competência, que integrava as dimensões: conhecimento, habilidade e atitude (Gillen, 2000). Embora o modelo de avaliação actual integre o conceito competência, há uma necessidade de se clarificar as fases da evolução de sistema avaliação de desempenho, como é o caso do sistema tradicional para o sistema contemporâneo ou moderno (Neto e Gomes, 2003).

Primeiro, o sistema tradicional é um instrumento mais utilizado actualmente para avaliar os funcionários. É considerado como uma técnica de controle e supervisão do trabalho desenvolvido pelos funcionários. É usado para a promoção, progressão e punição dos funcionários em relação aos resultados esperados pela organização, porque ocorre devido à falta de instrumento de técnica e de pessoal qualificado para a realização de análise. Este modelo torna-se importante, porque concede o diagnóstico, através de inúmeras ferramentas, ou seja, o desempenho dos recursos humanos da organização em determinado espaço de tempo, direccionando as suas intenções à política para melhorar o desempenho organizacional por intermédio de programas de melhoria de desempenho individual e grupo dos funcionários (Neto e Gomes, 2003).

Na óptica de Milani (1988), o sistema tradicional apresenta inúmeras desvantagens, começando com problemas de ordem estrutural e funcional que afectam proporcionalmente o desempenho organizacional, nomeadamente: a) pode gerar insatisfação e desmotivação dos funcionários; b) o desempenho organizacional pode ser influenciado negativamente, ficando em desvantagem do esperado; c) o ambiente do trabalho pode tornar-se instável; e d) podem surgir conflitos entre os funcionários e a organização.

Porém, ainda que se verifique a transição do sistema tradicional para o moderno, ainda não há consenso sobre os métodos de avaliação de desempenho a nível do modelo tradicional.

Para fazer face a esse cenário, o presente estudo cingiu-se nos métodos mais comuns propostos

por Chiavenato (2009) e Marras (2000). Para estes autores, os principais métodos de avaliação de desempenho tradicional são as escalas gráficas, as escolhas forçadas, a pesquisa de campo, os incidentes críticos e os mistos. Para Chiavenato (2009), o método da escala gráfica consiste na avaliação de um grupo de elementos fundamentais que a instituição indica como base para o desempenho e constitui um método para neutralizar a subjectividade do avaliador que pode ser um factor que influencia o desempenho de avaliado.

e acordo com Silva (2022), este tipo de avaliação faz com que o indivíduo seja avaliado de acordo com os seus marcos de desempenho, que são fundamentais e ligados aos objectivos da organização. E, como qualquer método, também apresenta suas vantagens e desvantagens. Nas vantagens, este método permite o avaliador ter um instrumento de fácil aplicação e compreensão; possui facilidade na avaliação e na simplificação do processo e de trabalho.

Para além das vantagens mencionadas, o método de escala gráfica proporciona um leque de desvantagens, que tornam o avaliador mais flexível, devendo cingir-se apenas no instrumento de avaliação e não no contrário e, conseqüentemente, é menos proactivo na perspectiva de trazer outros elementos que possam ajudar na melhoria de instrumento de avaliação; torna os resultados de avaliação mais rotineiros, sempre com tendência de apresentar os resultados condescendentes para todos os avaliados (Chiavenato, 2009).

O método da escolha forçada, na opinião de Chiavenato (2004), consiste na eliminação da superficialidade, generalidade e subjectividade, categorias referentes ao método de escala gráfico, em outras palavras, é um modelo de análise feito por meio de blocos e frases descritivas com aspectos ligados a um determinado comportamento.

As vantagens deste modelo recaem sobre a confiabilidade e objectividade, pois, não exige preparação técnica antecipada dos avaliadores. Este modelo apresenta algumas desvantagens no processo de elaboração e montagem, visto que precisa de cuidado e é demorado, acima de tudo, é um método de comparação, discriminação e exige muito treinamento (Chiavenato, 2009; Marcos, 2009).

Em relação ao método de pesquisa de campo, este consiste na entrevista do especialista em avaliação de desempenho (chefes imediatos) aos subordinados. Neste modelo, os especialistas e/ou os superiores avaliam os subordinados, tendo em consideração os factores que determinam certos desempenhos dos avaliados (António, Aly & Aly, 2022). Contudo, Chiavenato (2009) considera-o como um dos modelos mais completos, que se baseia no princípio da responsabilidade de linha e da função de staff no processo de avaliação de desempenho.

À semelhança de outros métodos, este também tem suas vantagens e desvantagens. No que concerne às vantagens, neste método há possibilidades de o avaliador visualizar o cargo e o conteúdo do avalia-

do, assim como os conhecimentos, habilidades e atitudes; permite proporcionar relacionamentos vantajosos com especialistas de avaliação, demanda a objectividade e a imparcialidade no processo de avaliação, abre espaço para remover as barreiras e proporcionar a melhoria de desempenho. Sobre desvantagens, este modelo apresenta altos custos operacionais por causa da actuação do especialista de avaliação; destaca-se a morosidade do processo devido à entrevista, aliada à necessidade do respeito involuntário entre o avaliador e o avaliado (Chiavenato, 2009).

Por fim, a avaliação de desempenho com base nos incidentes críticos, segundo Flanaga (1954), consiste num conjunto de procedimentos para colecta e observação directa do comportamento humano, de modo a facilitar a sua observação e utilização potencial na solução prática e no desenvolvimento de princípios psicológicos. Tal como defende Chiavenato (2009), o método de avaliação de desempenho com incidentes críticos considera três fases, nomeadamente: a) observação de comportamento do subordinado no desempenho das suas tarefas; b) registo de factos significativos. Nesta fase, o superior anota os factos relevantes do comportamento do subordinado (aspectos negativos ou positivos); por fim, c) pesquisa de atitude e comportamento, sendo desenvolvida no intervalo regular do tempo, mediante a entrevista entre o superior imediato.

Gillen (2000) sustenta que as décadas de 1980 e 1990 constituem o período em que a avaliação de desempenho começou a atingir os níveis de implantação nas organizações sem precedentes. Por isso, a base de avaliação passou a ser por objectivo, isto é, avaliação por objectivo, em que as metas atingidas eram bonificadas e as não atingidas eram criticadas.

Entretanto, com o passar de tempo, foram identificadas as incongruências deste tipo de avaliação. Face a esses desafios, surge a nova forma de avaliação designada por avaliação participativa por objectivo, que permitiu a participação dos colaboradores na construção da avaliação.

O Quadro 1 a seguir apresenta as principais diferenças entre o sistema de avaliação de desempenho tradicional e os sistemas modernos.

Quadro 1: Sistema de avaliação de desempenho tradicional versus sistemas modernos

Pontos relevantes (Diferenciação)	Métodos Tradicionais	Método por Objectivo
Comportamento do líder no processo	Juiz	Educador
Comportamento do funcionário	Julgado	Participante e iniciador

<b>Enfoque na avaliação</b>	Passado inter-relação com o desenvolvimento da empresa	Futuro com vista ao desenvolvimento de pessoas e da empresa
<b>Tempo de duração do processo</b>	Alguns minutos durante o tempo o processo final de avaliação	Toma todo o tempo do período de avaliação, geralmente um ano, uma vez que envolve planeamento da avaliação, acompanhamento e avaliação dos resultados
<b>Utilização</b>	Premiar ou punir	Melhorar o desempenho da empresa e das pessoas
<b>Fornecimento da informação sobre avaliação</b>	Nem sempre é fornecido ao funcionário	Requer obrigatoriedade de fornecimento.

Fonte: Adaptado de Pereira (2014)

Embora haja ruptura do método tradicional paralelamente ao moderno, o actual método tem sido criticado por vários autores devido ao seu carácter de morosidade, diferentemente do método tradicional, que apresenta o menor tempo para a sua aplicação. Com base nessas críticas, as organizações envidam esforços para adequar o método de avaliação em função da filosofia organizacional, sempre com tendência de um desenho que agrega os dois métodos.

Segundo Pereira (20014), actualmente com advento da globalização e, conseqüentemente, com a competitividade das organizações em todos os sectores, a visão de focalizar os resultados individuais mudou, ou seja, há necessidade de se buscar e manter um alto padrão de desempenho na organização, mostrando que o esforço de equipe é essencial.

Assim, pode-se referir que a avaliação de desempenho é um instrumento poderoso de gestão de funcionários, indispensável em qualquer que seja organização e tem como objectivo atingir sucessos no mundo da competitividade, dentro na nova ordem gerencial, o que remete à necessidade de continuar a aperfeiçoar a metodologia da avaliação moderna, em que está assente a presente pesquisa.

### III. METODOLOGIA/MÉTODOS

Tomando como referência o problema levantado, adoptou-se uma abordagem qualitativa, pois, a investigação foi de cunho interpretativo. Quanto aos fins, a pesquisa se caracteriza como básica, visto que reúne um conjunto de estudos a respeito da avaliação de desempenho, sem preocupação com seus possíveis benefícios; quanto ao nível ou propósitos mais gerais, é do tipo exploratória, por proporcionar maior familiaridade com o problema, o que fez necessário o levantamento de bibliografia de autores que se dedicaram à

temática, a fim ressaltar a compreensão sobre o interesse do estudo, e descritiva, pela sua característica de descrever uma determinada população ou fenómeno (GIL, 2019).

Nesse contexto, esta pesquisa se propôs a investigar como tem ocorrido a implementação do Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) em Moçambique, observando quais as dinâmicas de implementação do modelo de avaliação de desempenho e os desafios encontrados, perpassando a subjectividade que tem caracterizado o processo no âmbito da gestão de pessoas.

A investigação efectuada apoiou-se na pesquisa bibliográfica utilizada essencialmente para identificar e discutir as abordagens e conceitos pertinentes ao tema. Em relação ao método empregado realizou-se um delineamento que privilegiou o uso do método de estudo de caso (Yin, 2005), no MAEFP. Foi seleccionada não apenas por se tratar de um ente ao serviço do interesse público, mas também por ser o órgão com atribuição de monitoria da gestão de recursos humanos da administração pública e responsável por assegurar a sua gestão estratégica e, por essa razão, interessante para acolher a investigação proposta.

Para a consecução dos objectivos da investigação utilizou-se fontes de dados primárias e secundárias. Inicialmente, com base numa amostra convencional, realizou-se no campo uma entrevista semi-estruturada que consistiu na interrogação directa aos funcionários afectos ao MAEFP, ou seja, aplicada a 15 funcionários de entre eles, quatro (que ocupam cargos de direcção e chefia) e onze técnicos. Eles foram seleccionados por se constituírem como os actores relevantes para o fornecimento de informação considerada importante para responder à pergunta de pesquisa.

Na sequência, foi realizada pesquisa documental de normas legais, o Decreto nº 55/2009, de 12 de Outubro, que aprova o SIGEDAP, Lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro, que aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) e o respectivo Regulamento de Estatuto Geral dos Funcionários e Agente do Estado (REGFAE), aprovado pelo Decreto nº 28/2022, de 9 de Junho, bem como o Sistema Nacional de Gestão e Regulamento Humano do Estado (SNGRHE), aprovado pelo Decreto nº 11/2023, de 3 de Abril. Foram utilizados igualmente relatórios periódicos e directrizes como a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP, 2012-2025).

Para a operacionalização da análise dos dados colectados utilizou-se o método de análise de conteúdo tanto para os textos das entrevistas quanto para os documentos arrolados na pesquisa. De acordo com Bardin (2004), a análise de conteúdo visa as falas ou textos que informam os assuntos ou aspectos que estão directamente relacionados com o problema que é investigado. Pelo que, ela se destinou a encontrar significados dentro do conjunto de informações relevantes seleccionadas que ajudam na resposta ao prob-

lema de estudo identificado, possibilitando a interpretação e a inferência de conhecimentos relativos às condições e sentido das mesmas.

#### IV. RESULTADOS E DISCUSSÃO

##### A. 4 Caso de Estudo: as Mudanças Institucionais e Avaliação de Desempenho

Antes de se proceder à apresentação e discussão de resultados, importa, fazer um breve enquadramento das mudanças ocorridas com o movimento de reformas administrativas que esteve inicialmente na origem dos ideais da avaliação de desempenho dispostos no sistema concebido, e posteriormente, na adaptação de uma nova estrutura organizativa que viabilizou a criação do MAEFP, que é a entidade sobre a qual as informações empíricas da pesquisa foram recolhidas.

Em primeiro lugar, a onda de reformas que teve início em 2001 quando da implementação da chamada Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP), vigorou até 2011 e tinha como objectivos racionalizar as estruturas do aparelho do estado, profissionalizar os funcionários, focalizar o cidadão e a qualidade no atendimento, descentralizar competências decisórias e modernizar a máquina pública.

Em segundo lugar, em resposta a essa conjuntura, a intencionalidade de implantação de um modelo de GERH no Estado foi concretizada em 2007 quando registaram-se mudanças importantes com principal destaque para o papel da Direcção Nacional da Função Pública (DNFP) que passou a denominar-se de Direcção Nacional de Gestão Estratégica dos Recursos Humanos do Estado (DNGERHE), integrando novas atribuições e competências. Dentre outras responsabilidades a ela cabem coordenar a implantação do que tem sido designado de práticas de gestão estratégica e está voltada a assegurar tanto a melhoria da actuação profissional dos funcionários e beneficiar dessa forma a qualidade de prestação dos organismos públicos em Moçambique quanto a actuar no campo das relações laborais colectivas.

No tocante às mudanças requeridas no desempenho, privilegiou-se a mudança de mentalidade dos funcionários públicos para se alcançar desempenho de actividades mais eficiente, eficaz e efectivo. O entendimento que se tem é de que, isso, seria possível com o uso de novas ferramentas de orientação, actuação e acompanhamento das actividades realizadas conforme salientado no Decreto nº 55/2009, de 12 de Outubro, que instituiu o SIGEDAP.

Em terceiro lugar, com base na aprovação o SIGEDAP a avaliação de desempenho se impôs como um indicativo para o monitoramento das acções dos funcionários, agora conduzidos por um instrumento normativo que passou a ser usado para avaliar o seu desempenho anual. Seus princípios e regras, se preocupam em proporcionar o crescimento individual e institucional, posicionando-se desta feita como um

instrumento fundamental do sistema de avaliação capacitado para a realização de processo avaliativo justo e objectivo.

Em quarto lugar, a entrada em vigor da ERDAP em 2012 veio dar continuidade não somente às acções da reforma já sinalizadas no contexto do sistema antecedente (EGRSP), mas ampliou também a visão que articula a gestão de RH na administração pública. Portanto, o novo olhar trazido pelas concepções da ERDAP no tocante à gestão de pessoal no Estado, buscou moldar as capacidades e competências dos funcionários para operarem como protagonistas da melhoria do seu desempenho em prol do interesse público.

Por fim, em quinto lugar, considerando a relevância de se articular tanto as pessoas quanto as estruturas institucionais que sustentariam as reformas requeridas, pode-se afirmar, então, que a criação do MAEFP foi a estratégia central adoptada. A estrutura organizacional desse órgão teve origem numa reforma ministerial inédita, derivada da união dos antigos Ministérios de Administração Estatal (MAE) com o da Função Pública (MFP), cristalizada nos termos do definido no Decreto Presidencial nº 1/2015, de 16 de Janeiro. Vale salientar, que antes do ano de 2015, esses dois ministérios correspondiam a áreas de actuação separadas e com atribuições próprias.

O que se pode compreender, a partir do exposto, é que a mudança de padrões no contexto das reformas em curso desde 2001 pode operar na alteração dos valores da administração pública enfatizando a sua eficiência, eficácia e efectividade. No entanto, à introdução princípios centrados nas concepções da nova gestão pública, de onde emergiram os ideais do modelo do RH estratégico e da avaliação de desempenho sistemática e articulada aos padrões do sector privado, não tem sido completa nem efectiva favorece uma automática melhoria no fornecimento dos serviços públicos. Esse entendimento surge, pois, o reflexo está sobre a gestão dos recursos humanos. As mudanças têm estado a levar muito tempo para moldar efectivamente novos valores, competências e habilidades dos funcionários, alinhados ao modelo de gestão estratégica, como foi definido.

Muitos de nós, chefes, não visitamos os documentos estruturantes da instituição, o que revela a nossa falta de comprometimento. E nem sempre os relatórios reflectem a realidade devido à subjectividade nos processos de avaliação (Funcionários 1, 2, 8, 10 e 12).

Já ocorreram desde 2009 período da introdução do SIGEDAP duas revisões (2018 e 2022) no estatuto dos funcionários e com alterações na relação de enquadramento nas carreiras públicas, a última aprovada recentemente pela Lei nº 4/2022, de 11 de Fevereiro. Mesmo assim, entende-se que têm sido in-

capazes de fazer emergir mecanismos de gestão de pessoal nos quais a avaliação de desempenho está interconectada com a implementação de sistemas de gestão por objectivos sólidos, que são, portanto, requeridos em um modelo de gestão estratégica, e essenciais para assegurar as transformações desejadas.

As avaliações em vigor no quando do SIGEDAP originam de certa forma resultados não desejados.

[...] a ausência de coordenação entre o avaliador e o avaliado pode criar desvantagens para o avaliado, diminuído, de certa forma, alguns benefícios. A falta de coordenação entre o avaliador e o avaliado torna a avaliação subjectiva, pois, muitas vezes, as avaliações incidem na pessoa e não no que a pessoa produziu ou fez (Funcionários 2, 3, 5, 7, 10).

Por um lado, as situações assinaladas pelos respondentes da pesquisa geram incerteza com relação ao resultado classificatório em cada período correspondente, uma vez que, não é delimitado nas regras impostas pelo sistema. Nota-se o surgimento de atitudes discriminatórias por parte dos dirigentes/avaliadores no que concerne a decisões sobre a classificação dos funcionários.

Por outro lado, quando implementado o sistema de avaliação favorece pressões para apresentar resultados, com riscos para a formação de situações em que os funcionários manifestam atitude mais instrumental e calculista. Existe ainda o risco de a percepção dos funcionários acerca da avaliação a que estão sujeitos, fruto da preocupação com o desempenho, fazer com que desenvolvam comportamentos individualistas e egoístas que minariam o espírito de trabalho de equipa e de colaboração, aliás o contrário do que se busca promover com um modelo de gestão de RH estratégico.

Outrossim, este propósito convém salientar que a ausência de definição de planos individuais consistentes e realista, no sentido de que se acham integrados e alinhados com os objectivos organizacionais, pode operar como factor de fracasso dos indivíduos e com implicações directas no alcance das metas estabelecidas. As falas dos respondentes da pesquisa evidenciam que ainda se revela inoperante a identificação de objectivos operacionais e indicadores de desempenho (nos termos do estabelecido na ficha de avaliação individual), ou seja, é difícil, pelo que tal fragilidade funcional aumenta o perigo da inflexibilidade e da rigidez das estruturas de prestação de serviços. A subjectividade referida nas várias falas dos entrevistados pode ser assim constatada no âmbito das actividades de avaliação de desempenho efectuadas no MAEFP.

Nem sempre os chefes seguem as regras previstas. Normalmente, leva-se a ficha e inicia-se a avaliação, nota-se a ausência de discussão em termos da planificação individual conforme previsto no SIGEDAP. (Funcionários 1, 3, 8 e 9).

Nessa perspectiva, entende-se, que há ainda fragilidades tanto ao nível da organização quanto dos seus funcionários, que concorre para a ocorrência de falhas e elevada subjectividade no processo avaliativo realizado. A formulação dos objectivos e resultados conforme foi possível assinalar nos relatórios pesquisados, no que concerne às áreas de actuação dos entrevistados (tanto dirigentes quanto técnicos) se revelou ser muitas vezes ambígua e recorre a terminologia pouco rigorosa, o que abre espaço a várias interpretações.

Não obstante, os relatórios referentes à implementação da ERDAP (2011 a 2023) indicam que foram realizadas várias capacitações em torno do SIGEDAP e o desempenho institucional tende a melhorar face ao desempenho dos funcionários. Portanto, a percepção dos funcionários é consensual, pois nem sempre os números ou as acções descritas nos relatórios têm uma relação directa com o seu desempenho, olhando-se para a forma como são aplicadas as avaliações.

Os resultados da pesquisa indicam ainda que, o exercício da gestão de recursos humanos no MAEFP tem de se ajustar à nova realidade e os actores em exercício de cargos de direcção têm de estar preparados para assumir um papel diferente quando se trata de monitor e avaliar seus subordinados. Entende-se, com isso, que essa mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para novo papel que foi atribuído à GRH no quadro da implementação do SNGRHE, sobretudo, depois das reformas introduzidas no ano de 2022 na área, conforme o Decreto nº 11/2023, de 3 de Abril.

Portanto, observa-se que as concepções da gestão de RH e a sua componente de avaliação buscarão a partir desse período primar sob uma forma de actuar mediante habilidades que indicam capacidade de dinamizar, promover, resolver problemas e colaborar são importantes para o relacionamento entre os dirigentes e os funcionários subordinados. Isso é encarado aqui como uma postura que permeia a ampliação do desempenho e assegura o melhoramento dos resultados na prestação de serviços ao público, como afirmaram os vários entrevistados neste estudo.

Reconheço que existem lacunas nas avaliações devido à falta de domínio dos próprios instrumentos de avaliação, isso influencia na avaliação, há casos em que

avaliamos a pessoa na perspectiva de aproximação (Funcionários 4, 10, 11, 13 e 15).

O modelo de gestão presente no SIGEDAP apesar de possui mais de uma década de implementação denota inconsistências na sua aplicação integral e conformada nos ditames normativos respectivos. Como foi salientado nos parágrafos anteriores isso ocorre por conta de diversas razões.

Reconheço que existem lacunas nas avaliações devido à falta de domínio dos próprios instrumentos de avaliação, isso influencia na avaliação, há casos em que avaliamos a pessoa na perspectiva de aproximação (Funcionários 4, 10, 11, 13 e 15).

O modelo de gestão presente no SIGEDAP apesar de possui mais de uma década de implementação denota inconsistências na sua aplicação integral e conformada nos ditames normativos respectivos. Como foi salientado nos parágrafos anteriores isso ocorre por conta de diversas razões.

## V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objectivo investigar como tem ocorrido a implementação do Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP) em Moçambique, observando que dinâmicas que têm caracterizado a implementação do modelo de avaliação de desempenho, perpassando os desafios no processo de gestão de pessoas. Buscou-se contribuir para o aprofundamento do conhecimento que se tem, focalizando as experiências de sua aplicação no contexto do Ministério de Administração Estatal e Função Pública (MAEFP). No estudo, foi possível constatar que há um esforço com vista a se assegurar a implementação eficaz do processo de avaliação de desempenho no sector público moçambicano. Por meio do estudo de caso realizado, foi possível perceber, em termos gerais, que todos os envolvidos valorizam a importância deste procedimento para o desenvolvimento individual e institucional.

Os resultados do estudo revelam que, por um lado, com a introdução do SIGEDAP registou-se na última década uma relativa valorização dos princípios e padrões da gestão estratégica de pessoas no sector público moçambicano. Esse sistema intentou promover a implantação de práticas consideradas favoráveis à implementação de um renovado modelo de avaliação de desempenho para o desenvolvimento individual e institucional.

No entanto, prevalecem importantes desafios referentes ao procedimento associado ao processo de avaliação periódica actualmente em vigor, na medida

que foram relatados problemas como a ausência de articulação entre o instrumento utilizado e os planos individuais e anual de actividades, não observância dos pressupostos da funcionalidade do sistema de avaliação, falta de domínio do instrumento e de comprometimento dos avaliadores, o que tende a criar deficiências na actuação dos avaliadores e visualizada como marcadamente subjectiva e desarticulada dos fundamentos essenciais da avaliação dos indivíduos.

Por isso, destaca-se a necessidade de reflexão nos sectores em cada ciclo de avaliação sobre o que se pretende alcançar e compartilhar com a equipe de trabalho ou todos funcionários em todos níveis tendo em consideração as condições actuais, o processo não termina com atribuição das pontuações é necessário que os resultados de avaliação sejam usados de forma efectiva para o enfrentamento dos desafios da instituição, sem desprezar a necessidade de comparar com os resultados anteriores.

Assim, mostra-se importante simplificar e ou clarificar os indicadores de avaliação e que sejam mais métricas e realísticos, sem esquecer de incutir acultura de avaliação de desempenho aos colaboradores, e uso de métodos transparente no processo tendo em conta os resultados preconizados. Para que a gestão de avaliação de desempenho assegure os ganhos tanto para os funcionários quanto para as instituições, esses ganhos devem resultar de alguns factores, a saber: a) razão da implementação e os resultados almejados; b) concepção dos objectivos organizacionais reflectindo diferentes funções; c) capacitação dos intervenientes do processo; e d) avaliação contínua na realização das actividades com vista ao grau de alcance dos resultados.

Em conformidade com o exposto é de se concluir que o processo de avaliação de desempenho apresenta alguns desafios, tais como: i) incapacidade de acompanhar o processo de mudanças importantes para os gestores; ii) desvalorização do tempo que se leva para a introdução das mudanças, falta de comprometimento dos envolvidos, principalmente dos que estão num nível superior de gestão.

## Referências

- [1] António, G; Aly, C; Aly, A. (2022). Impacto do sistema de classificação de mérito na motivação dos funcionários: Serviço Provincial do Ambiente Nampula: Moçambique. Revista Científica Multidisciplinar. n. 7, p. 1-29.
- [2] Bardin, L. (2004). Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, LDA.
- [3] Bilhim, J. A. F (2004). Gestão Estratégica de Recursos Humanos. 4ªed. Lisboa. I.S.C.S.P.
- [4] Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G. (1986). Dicionário de política. 2. ed. Brasília: UNB.
- [5] Braga, M. C. G. (2014). Avaliação de desempenho: processo e prática. Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Universidade de Minho. Braga: Portugal.

- [6]CIRES. Comissão Interministerial de Reforma do Sector Público. (2001). *Estratégia Global de Reforma da Administração Pública, 2001-2011*, Maputo.
- [7]CIRAP. Comissão Interministerial da Reforma da Administração Pública. (2020). *Balanço da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública, 2016-2019*, Maputo.
- [8]Chiavenato, I. (2004). *Recursos humanos*. 6. Ed. São Paulo: Atlas.
- [9]Chiavenato, I. (2009) *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.
- [10]Chiavenato, I. (2009). *Desempenho humano nas empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho para alcançar resultados*. 6. ed. São Paulo: Manole.
- [11]Duarte, S. M.; Bastos, J. N. (2016). *Trajectória e desafios da avaliação do desempenho docente: o caso da Universidade Pedagógica de Moçambique*. *Revista Transmutare, Curitiba*, v. 1, n. 1, p. 22-37, jan./jun. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-29.&btnG=>
- [12]Dutra, J. S. (2016). *Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- [13]GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.
- [14]Girardi, D.; Dalmau, M. (2015). *Administração de Recursos Humanos I*. 3.ed. Florianópolis: CAPES: UAB, 188 p. Departamento de Ciências da Administração / UFSC.
- [15]Levieque, A. (2011). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública em Moçambique*. Maputo: Editorial Ndjira.
- [16]Marras, J. P. (2000). *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. 3ª. ed. São Paulo: Futura.
- [17]Matos, F. L. F. (2012). *Desenvolvimento de um Sistema de Avaliação de Desempenho: um estudo de caso*. (Dissertação). Mestrado Gestão de Recurso Humano). Braga: Universidade do Minho.
- [18]Matusse, L. F.; Sotomane, C.; Teodósio, A. S. (2021). *Percepção da avaliação de desempenho na função pública: o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique*. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021. Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).
- [19]Meirelles, H. L. (2004). *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros.
- [20]Milani, P. R. (1988). *Sistema de avaliação de desempenho: uma revisão de literatura*. *Revista de Administração*, v. 2, nº3, p. 45-57 Disponível em :<https://scholar.google.com.br/scholar?hl=+li>
- [21]Neto, A. S.; Gomes, R. M. (2003). *Reflexões sobre a avaliação de desempenho: uma breve análise do sistema tradicional e das novas propostas*. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)*, v. 1, n. 1, p. 1-24.
- [22]Pereira, A. O. (2014). *A evolução de avaliação de desempenho nas organizações*. *Periódico Científico Negócio em Projecção*, v. 5, n. 2, p. 80-96. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20180421052834id>
- [23]Rocha, J. A. (1997). *Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa. Editora Presença.
- [24]Schikmann, R. (2010). *Gestão estratégica de pessoas: Bases para a concepção do curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público*. In: Pantoja, J.; Camões, M. R. D. S.; [25]Bergue, T. *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público*. Brasília: ENAP, Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/514>
- [26]Silva, R. R. (2012). *Avaliação de desempenho: análise e motivação para o conhecimento, prática e comprometimento do funcionário*. (TCC). Bacharelato em Administração. Faculdade TECSOMA, Paracatu, MG.
- [27]Simione A. A. (2014). *A modernização da gestão e a governança no sector público em Moçambique*. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 551-570. Disponivem em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as\\_sdt=0%2C5&q=Simione+A.+ =](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=Simione+A.+=)
- [28]Terenciano, F. (2018). *Impacto da avaliação de desempenho na gestão do pessoal na função: estudo de caso do Centro de Recrutamento e Mobilização Militar de Maputo, Moçambique (2010-2015)*. *Revista de Carreiras e Pessoas*, v. 8, n. 3, p. 343-354. Disponível em: [https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as\\_sdt=0%2C5&q=](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=)
- [29]Vroom, V. H. (1997). *Gestão de pessoas, não de pessoal*. Rio de Janeiro: Campus.
- [30]Yin, R. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3ª ed.: Bookman.