

**XVI Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública,**

**Tema: *La capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el diseño de incentivos para incrementar la profesionalización de los funcionarios públicos en Iberoamérica***

**Painel: Cultura de formação, avaliação, profissionalização e responsabilização na administração pública.**

**Título: Contornos para um modelo de avaliação do desempenho na Administração Pública no contexto de uma cultura de responsabilização - o caso de Portugal**

**César Madureira  
Miguel Rodrigues**

## **1.Introdução**

Com a globalização económica, à semelhança do que já se passava no tecido empresarial, também os Estados e as Administrações Públicas procuraram realizar um esforço adicional na busca de mais eficiência e eficácia nos processos de trabalho. Neste contexto, começou-se a valorizar crescentemente uma cultura de responsabilização na função pública. A avaliação tornou-se num instrumento cada vez mais utilizado para medir, comparar, distinguir e incrementar desempenhos (Caetano, 1990; Ilgen, Barnes-Farell & Mckellin, 1993; Dejourns, 2003; Yasin & Gomes, 2010). Neste percurso, Portugal não se constitui como a excepção à regra (Madureira, 2001, 2002; Madureira & Rodrigues, 2006, 2008).

Em 2004, o Governo português decide lançar o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública<sup>1</sup> (SIADAP) que viria a ser revisto pela Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro. Com este instrumento pretendia-se dar novos contornos à dimensão da avaliação na Administração, alinhando-o com uma lógica de gestão por objectivos onde se integrasse a acção de serviços, dirigentes e funcionários na prossecução de objectivos comuns.

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública, criado pela Lei nº 10/2004 de 22 de Março e regulamentado pelo Decreto Regulamentar nº 19-A/2004 de 14 de Maio.

Procurou-se, de acordo com o Governo, a transparência, a imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação objectivos com o fim de criar uma cultura de responsabilização nos trabalhadores públicos, de promover a motivação dos trabalhadores e dirigentes, assim como reconhecer e distinguir os serviços, dirigentes e funcionários pelo mérito no seu desempenho.

Não obstante, parece ser pouco evidente que tais objectivos estejam a ser atingidos. Com efeito, continua longe de ser consensual quais serão os efeitos do enquadramento do SIADAP no projecto de reforma administrativa, nos desempenhos reais dos funcionários, nos níveis de motivação e satisfação no trabalho, no empenho na realização das tarefas profissionais, na busca de uma maior eficácia e eficiência individual, grupal e organizacional, na objectivação da diferenciação entre desempenhos pelo mérito, na isenção e neutralidade das avaliações, na responsabilização dos dirigentes e funcionários, na detecção das necessidades reais de formação e por fim, na competitividade e conflitualidade dentro dos organismos públicos.

## **2.A avaliação de desempenho individual no contexto da Administração Pública**

### **2.1 A avaliação do desempenho: definições e evolução conceptual**

Durante a segunda metade do século XX, a temática da avaliação de desempenho passou a ser uma matéria de estudo nuclear em áreas científicas como as da psicologia organizacional e da gestão dos recursos humanos. Publicações como as de Schneier & Betty (1985), Murphy & Cleveland (1991), Roberts (1998), Katula & Perry (2003), Brown, Hyatt & Benson (2010) ou de Yasin & Gomes (2010) dão-nos precisamente conta disso.

Nos nossos dias, gestores e cientistas sociais debatem-se em permanência com a subjectividade das avaliações do desempenho individual, procurando no entanto aperfeiçoar o estudo e o desenvolvimento de técnicas e instrumentos que a possam minimizar, neutralizando-a tanto quanto possível e evitando inadequadas interpretações do desempenho e conseqüentemente dos resultados organizacionais (Julnes, 2006).

Utilizando a definição proposta por Latham e Wexley, Caetano (1990) define “a avaliação do desempenho profissional, como um sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização que emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a

gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”. O autor explica ainda que, tendo por principal objecto de estudo a componente humana da realidade organizacional, a avaliação do desempenho interfere duplamente na produtividade do trabalho. Antes de mais, enquanto processo de medição e de controlo do desempenho, mas sobretudo nas relações mantidas indirectamente com outras vertentes da gestão de recursos humanos, como sejam os processos de recrutamento e selecção, descrição e análise de funções, formação, desenvolvimento profissional e sistemas de retribuição.

Desde o início da industrialização, a medição da eficácia organizacional e do desempenho individual constituiu um elemento de importância crucial no estudo do funcionamento das organizações. Como lembra Chiavenato (1987), já em 1911 Taylor encarava o desempenho operário como o motor da produção pelo que, o cuidado com os incentivos, nomeadamente os de carácter pecuniário, constituiu desde cedo um dos pontos fortes da Organização Científica do Trabalho. “A ideia básica era a de que a remuneração baseada no tempo não estimulava ninguém a trabalhar mais e deveria ser substituída por uma remuneração baseada na produção de cada operário” (Chiavenato, 1987:74). Nesta época, as preocupações resumiam-se aos aspectos quantitativos do desempenho e não aos qualitativos.

No contexto actual, a avaliação de desempenho é encarada pela gestão como um dos mais importantes indicadores nos convencionais *tableau de bord* de resultados organizacionais. De acordo com Kahalas (1985), a formalização dos sistemas de avaliação de desempenho prende-se com o facto dos julgamentos do desempenho, formais ou informais, existirem sempre, sendo que a definição formal de critérios tenderá a minorar os erros.

Os trabalhos levados a cabo, até aos anos 90 do século XX, sobre avaliação do desempenho foram sistematizados e divididos em quatro grandes escolas: a Escola da Medida, a Escola da Entrevista de Avaliação, a Escola dos Processos Cognitivos e a Escola da Gestão do Desempenho (OCDE, 1993; Madureira, 2002).

A *Escola da Medida* (Thordike, 1949) privilegia elementos como a medida, a precisão e a exactidão do desempenho. Só mais tarde, Lawler & Rhode (1976) alertaram para o perigo de uma metodologia de avaliação excessivamente centrada na exactidão, lembrando que a avaliação pode servir entre outras coisas, para alicerçar e manter posições de privilégio. Este facto constitui um potencial efeito perverso para os sistemas de avaliação de desempenho.

A *Escola da Entrevista de Avaliação*, através de Maier (1958) valorizou a componente de comunicação entre avaliador e avaliado com bons resultados, tanto ao nível da participação do avaliado, como ao nível de realização dos objectivos a que se propunha o processo avaliativo. Encarando o desenvolvimento do recurso humano como objectivo primeiro do próprio processo de avaliação de desempenho, esta Escola aventa a hipótese da qualidade relacional entre avaliador e avaliado influenciar positivamente a exactidão das notações do desempenho. Segundo Likert (1967) e Silverman & Wexley (1984), há uma aceitação maior dos resultados da avaliação do desempenho por parte daqueles que se sentem implicados na avaliação. As maiores críticas a esta Escola apontam o facto de não se poder pretender a existência de modelos de gestão totalmente racionais, nem de organizações isentas de *zonas de incerteza* organizacional (Crozier & Friedberg, 1977) onde os comportamentos sejam totalmente previsíveis.

Nos anos 80 do século XX, a *Escola dos Processos Cognitivos* passou a considerar o avaliador antes de mais como um decisor responsável pela interpretação de todos os sinais sociais recepcionados ao longo do processo de avaliação (Ilgen, Barnes-Farrell & McKellin, 1993). Os factores de influência na motivação do avaliador tais como os objectivos da avaliação, a responsabilidade do seu papel, assim como o quadro de sanções e de recompensas inerentes ao processo, determinam em larga escala o grau de implicação dos avaliadores e conseqüentemente a qualidade dos resultados (OCDE, 1993). Contudo, Murphy & Cleveland (1991) alertam para os pontos fracos desta Escola, ou seja, haver um desinteresse relativamente à variável contexto organizacional, uma falta de integração entre os aspectos de pesquisa e a sua aplicação prática, uma concentração demasiada em aspectos de tratamento da informação e de julgamento da avaliação e uma obsessão com a exactidão em detrimento de outros critérios.

Por fim, de acordo com a *Escola da Gestão do Desempenho*, a avaliação do desempenho deverá servir para modificar expectativas, motivar o pessoal, resolver problemas e gerir recursos de um ponto de vista global dentro da organização. Os estudos de Schneier, Beatty & Baird (1986) dão-nos conta que a avaliação do desempenho deverá centrar-se sobretudo na valorização do desempenho futuro. Nesta visão sistemática e integradora da avaliação, as notações e a entrevista mais não são do que componentes de um processo de gestão mais abrangente e alargado: a gestão do desempenho. A principal novidade desta Escola reside no facto de alertar para a

necessidade de se dever integrar a avaliação do desempenho com outros sistemas de planificação e de responsabilidade.

Uma das principais críticas lançadas a esta Escola prende-se com o facto de um sistema de avaliação baseado numa Gestão por Objectivos não contribuir para um aprimoramento da comparabilidade das avaliações entre funcionários, limitando desta forma a sua utilidade de um ponto de vista das decisões administrativas, nomeadamente quando se tratam questões como as promoções ou as remunerações, em regra dependentes de uma componente meritocrática (Locke e Latham, 1990; Murphy & Cleveland, 1991). Ainda assim, parece ser certo que num contexto de incentivo à gestão das performances a avaliação constitui-se como um elemento determinante numa série de processos interdependentes, visando a melhoria do desempenho individual dos grupos e, como tal, das organizações. Pretende-se desta forma melhorar as performances e desenvolver os agentes organizacionais até ao máximo das suas capacidades com o propósito do alcance dos objectivos organizacionais.

Dos anos 90 do século passado até aos dias de hoje, o paradigma da Gestão do Desempenho foi ganhando adeptos em detrimento dos modelos de avaliação propostos pelas outras Escolas atrás enunciadas. Também no contexto da Ciência da Administração, diversos são os autores a reconhecer como fundamental a estreita ligação da avaliação a uma gestão efectiva dos desempenhos (Van Der Knaap, 2006; Nielsen & Ejler, 2008).

## **2.2 A avaliação individual do desempenho no contexto da Administração Pública: dificuldades e implicações**

Num quadro de múltiplas especificidades organizacionais e normativas, a Administração Pública apresenta dificuldades acrescidas no que concerne à implementação e funcionamento de um sistema de avaliação de desempenho individual. A subjectividade, inerente a todo e qualquer processo de avaliação, encontra terreno fértil na administração pública, já que dificilmente se poderão calcular salários em função, por exemplo, dos volumes de vendas ou de produção efectiva de bens ou serviços. Com efeito, lembrando as configurações estruturais propostas por Mintzberg (1982), poder-se-ia afirmar que configurações como a estrutura divisionalizada e a adhocracia, sobretudo actuando em contextos de mercado e de projectos, propiciam uma possibilidade de avaliação quantitativa dos desempenhos individuais maior do que

quando os indivíduos a avaliar laboram na esfera das burocracias mecanicista ou profissional, naturalmente mais vocacionadas para os processos do que para os resultados. De facto, independentemente dos paradigmas filosóficos e políticos seguidos pelos Estados, a missão pública terá sempre por obrigação servir indiferenciadamente o cidadão/utente e não a simples geração do lucro. Estas idiosincrasias do trabalhador público fazem com que a sua avaliação individualizada seja particularmente difícil.

Ainda assim, existe uma tendência para as pesquisas empíricas sugerirem que a avaliação de desempenho, nomeadamente no contexto do sector público, contribui para um incremento dos desempenhos e conseqüentemente da produtividade (Schay, 1988; Taylor & Pierce, 1999). Quando este tipo de resultados não é atingido, a literatura argumenta recorrentemente que este facto se deve sobretudo à baixa qualidade dos processos de avaliação de desempenho (Roberts, 1998; Blau, 1999). Contudo, outros autores alertam para o facto da avaliação do trabalho ser difícil e inexacta sobretudo em razão de que, mesmo que o trabalho seja bem concebido, a organização do trabalho seja rigorosa e os procedimentos sejam claros, é impossível atingir a qualidade respeitando escrupulosamente todas as prescrições (Dejours, 2003). Com efeito, a abstracção e a imprevisibilidade, no seio das quais se desenvolve todo e qualquer processo produtivo, tornam-se factores de grande hostilidade às métricas de avaliação do trabalho humano. A diferença entre o prescrito e o efectivo poderá ser suficiente para contrariar qualquer tentativa de objectividade na avaliação do desempenho individual.

Num estudo muito recente levado a cabo em organismos do sector público australiano, Brown, Hyatt & Benson (2010), procuraram estabelecer uma relação entre aquilo que designaram por uma “avaliação de desempenho de baixa qualidade<sup>2</sup>” determinante nas recompensas pecuniárias, e variáveis tais como satisfação no trabalho, envolvimento com os objectivos organizacionais e apego ao posto de trabalho/organismo. Previamente, outros autores (Murphy & Cleveland, 1995; Dejours, 2003) teriam já alertado para o facto da carga subjectiva da avaliação do trabalho, como resultado inevitável da componente emocional dos avaliadores, se poder constituir como um perigo muito forte para a qualidade da avaliação de desempenho. Indo para lá da abordagem convencional da resistência à avaliação (Taut & Brauns, 2003), o estudo de Brown, Hyatt & Benson (2010) põe em evidência, pela primeira vez, que independentemente de serem bem ou mal avaliados e de verem ou não os seus salários

---

<sup>2</sup> A qualidade é vista aqui em função da consistência do instrumento de avaliação, da institucionalização do sistema de avaliação e da capacidade de relacionamento interpessoal com os avaliados.

majorados em função da avaliação, quando confrontados com modelos de avaliação que percebem como “de baixa qualidade”, os avaliados tendem a sentir insatisfação, pouco envolvimento com a organização e um desejo crescente de abandonar o organismo onde trabalham. Este resultado vem de resto reforçar a ideia de Feldman (2000), segundo o qual os avaliados tendem a desiludir-se e a desconfiarem dos níveis de gestão dos organismos quando avaliados por sistemas que consideram inadequados.

Por outro lado, Cunha (2006) refere que a aplicação da avaliação de desempenho, desligada da cultura prevalecente na organização, num contexto onde porventura a construção da identidade dos trabalhadores não esteja verdadeiramente enraizada e assente na procura do cumprimento dos objectivos da organização, pode representar uma séria ameaça ao equilíbrio organizacional. Com efeito, não raras vezes, os objectivos de desempenho individual não são coincidentes com os objectivos reais globais da organização. Se um funcionário apenas quiser cumprir os seus objectivos como forma de ser promovido, ou, em última análise, de não ser penalizado, facilmente ele trabalha apenas para os objectivos quantificados que lhe foram fixados pelo superior, exibindo eventualmente um comportamento profissional que lhe pareça o mais adequado para ser avaliado positivamente. Quando trabalham para os números, os colaboradores seguem o comportamento prescrito pelo sistema de avaliação. Neste caso, eles podem estar a atingir os objectivos fixados pelo sistema de avaliação sem que contribuam obrigatoriamente para o sucesso da organização como um todo (Cunha, 2006).

Ou seja, antes de querermos implementar uma avaliação de desempenho baseada na meritocracia, importa certificarmo-nos de que a cultura organizacional existente também vai no sentido da valorização dessa componente do desempenho. No caso da Administração Pública portuguesa existe ainda um grande distanciamento da maioria das Direcções Gerais ou dos Institutos Públicos de uma cultura de meritocracia essencialmente vocacionada para o sucesso do desempenho global das organizações. Desta forma, a aplicação de uma avaliação de desempenho com objectivos quantificados (muitas vezes de forma excessivamente rígida) aos funcionários públicos, independentemente das tarefas que estes desempenham e do contexto em que o fazem, poderá constituir-se como um estímulo para um efeito perverso e não como um valor acrescentado de desempenho.

Ao contrário daquilo que se passa com o tecido organizacional do sector privado, o caso da Administração Pública (onde o processo de aproximação à avaliação de desempenho

se designou por “classificação de serviço” e foi regulamentado pelo DL nº 44-B/83 de 1 de Junho e pela portaria 642-A/83 de 1 de Junho até ao ano de 2004, altura em que saiu a legislação que previa o primeiro modelo do SIADAP), aparece como único e paradigmático, uma vez que se situa num quadro de constrangimentos normativos e organizacionais distintos daqueles em que se inserem as demais organizações. Alguns estudos (OCDE, 1996), levados a cabo por organizações internacionais independentes, têm mesmo considerado que a tentativa de se conferir uma importância desmedida às técnicas de avaliação e gestão do desempenho podem ir contra o espírito da função pública (isto se entendermos a função pública enquanto responsável pela prestação de um serviço de qualidade ao cidadão e não como um sector da economia onde se procuram mais valias materiais). Van Thiel & Leeuw (2002) consideram mesmo que a crescente utilização de instrumentos de avaliação de desempenho no sector público tem conduzido a consequências indesejadas promovendo aquilo que apelidam de “paradoxo de desempenho”. Segundo os autores, estas consequências não intencionais podem reduzir a qualidade do conhecimento sobre os níveis reais de desempenho ou até mesmo afectar negativamente o desempenho. Exemplos podem ser encontrados em todos os domínios do sector público. Com efeito, certas características do sector público - tais como a ambiguidade dos objectivos e das políticas a implementar, a autoridade discricionária dos burocratas, a produção e o consumo de serviços em simultâneo, bem como a falta de uma lógica de funcionamento custos/receitas semelhante à prevalente no sector privado - aumentam o risco de um paradoxo de desempenho que se poderá materializar em avaliações inadequadas e conseqüentemente em desmotivação e em desempenhos inadequados. Dahrendorf (2004) nota mesmo que os serviços públicos, assim como os profissionais que neles desempenham as suas funções, não poderão nunca ser apenas avaliados por critérios quantitativos de inspiração empresarial. Na realidade é insuficiente (e porventura até perverso e contraproducente) avaliar uma Universidade em função do número de alunos que licenciou num determinado ano ou um serviço de cirurgia, e os médicos que neles laboram, em função do número de operações efectuadas. A qualidade nos serviços prestados e uma missão de serviço público direccionada para o cidadão em geral, e não apenas para um público-alvo mais restrito (como se passa na prestação de serviços no sector privado), são e serão sempre primordiais no modo como se deve trabalhar na Administração Pública.

Villa (2009) relembra o facto de, aquando da tentativa de Al Gore, em 1993, introduzir técnicas de gestão privada na Administração Pública norte americana para fazer aquilo

que denominou então de Revisão do Desempenho Nacional, vários académicos terem alertado para o perigo de incoerência entre um sistema que propunha a avaliação individual do desempenho por um lado e pregava a valorização do trabalho de grupo, por outro. Este desequilíbrio vir-se-ia a confirmar anos depois, o que fez com que a Administração americana reconhecesse o fracasso da avaliação individual de desempenho no contexto da Administração Pública. Mas também no âmbito do sector privado existem já evidências de que a avaliação individual de desempenho vem perdendo a preferência das empresas mais eficientes. Um estudo elaborado em 2003, com o patrocínio da Fundação BBVA, efectuado através de entrevistas a 965 empresas industriais espanholas com 50 ou mais trabalhadores, revela que nas empresas mais eficientes, com uma força de trabalho mais motivada, os trabalhadores auferem de salários fixos e, ao contrário, aquelas que têm os salários dependentes do rendimento individual apresentam trabalhadores mais desmotivados, menos produtivos e menos eficientes (Villa, 2009).

Do ponto de vista da experiência internacional, de notar que num contexto de reforma em que se procura criar uma cultura organizacional orientada para os resultados, ao longo dos últimos cinco anos, os países da OCDE têm procedido a uma revisão dos sistemas de gestão das performances individuais, departamentais e dos organismos públicos como um todo, procurando implementar regras para uma avaliação mais fina dos desempenhos no sector público. Em 2005, com excepção da Grécia, Islândia, Japão, Luxemburgo e Espanha, todos os países da OCDE tinham já implementado sistemas de avaliação de desempenho nas suas administrações (OECD, 2005). A diferenciação salarial na Administração Pública com base nas avaliações parecia constituir-se em definitivo como um novo paradigma de gestão para quase todos os governos dos países ocidentais. A argumentação que estava por trás da introdução da avaliação individual do desempenho e do pagamento diferenciado com base nesta avaliação, sustentava-se no pressuposto de que haveria efeitos benéficos ao nível da responsabilização e da motivação dos funcionários (OECD, 2005 b). Não obstante, a prática tem demonstrado que a introdução do pagamento baseado no desempenho tem criado um leque diversificado de problemas e dificuldades. Segundo Katula & Perry (2003), a evidência empírica demonstra que a relação entre um sistema deste tipo e o ganho de eficiência dos organismos públicos é ambígua e inconclusiva. Antes de mais porque, promover incentivos salariais baseados no desempenho pode promover comportamentos que busquem uma recompensa no curto prazo em detrimento de um envolvimento

organizacional no longo prazo. Por outro lado, quando se premeia apenas o empenho individual dos funcionários, está-se indirectamente a desvalorizar o reconhecimento da necessidade de que os indivíduos se empenhem num sistema colectivo de esforços com vista a dar resposta aos desafios organizacionais mas sobretudo a uma correcta aplicação das políticas públicas, não mensuráveis através da avaliação de desempenho tradicional (De Vries, 2010). Ainda de referir que, um sistema em que a avaliação individual resulta numa diferenciação de pagamentos, deixa frequentemente de lado outro tipo de prémios que se prendem com a satisfação com o conteúdo do trabalho, flexibilização dos modelos de organização do trabalho e dos horários, etc. Por fim, importa não esquecer que, trabalhando o funcionário público num contexto em que os seus objectivos de desempenho estão vinculados, entre outras, a directrizes de carácter político e não organizacional, estes encontram-se particularmente vulneráveis às determinações de um poder político que em algumas alturas se torna mais forte do que o poder funcional/hierárquico.

### **2.3. Possibilidades para uma avaliação por equipas na Administração Pública**

Como já foi referido no capítulo anterior, na Administração Pública, a indexação da remuneração ao desempenho é uma prática que surge com a transição para os novos paradigmas de gestão. Surge, no tempo, a partir das décadas de 90 e, no espaço, um pouco por todos os países da OCDE (1993).

Emery (2004) reconhece contudo que, embora numa primeira análise surja com o objectivo de fortalecer o espírito empreendedor dos funcionários públicos, a sua aplicação pode ser subvertida por problemas de ordem técnica, financeira ou cultural, decorrentes do contexto específico do sector público.

Apesar dos modelos gestionários incentivarem o trabalho e espírito de equipa, decorrente do próprio pressuposto doutrinário de achatamento das hierarquias organizacionais e da necessidade de aumentar a eficiência e eficácia, na realidade, a prática tem demonstrado que pouca importância tem sido dada à avaliação de desempenho grupal, seja na formulação teórica dos sistemas de avaliação da Administração Pública, seja na sua aplicação prática. Neste sentido, Emery & Giaque (2001) advertem que a componente individual continua a sobrepor-se à de grupo, favorecendo práticas individualistas que podem subverter o espírito inicial da avaliação do desempenho e contribuir negativamente para responsabilização, inovação, qualidade

do serviço, redução de custos e aumento de produtividade, contributos geralmente associados ao desempenho dos grupos na organização e não apenas de alguns indivíduos (Charrier & Kouliche, 1994; Katzenbach & Smith, 1994, Mohrman et al, 1995, Petit, 1999).

Como salientam alguns autores (Kohn, 1993; Campbell et al, 1998) o facto da avaliação se ter centrado essencialmente no indivíduo deixou pouca margem de manobra aos gestores públicos para incentivarem e premiarem as equipas e o seu trabalho. Pese embora, trabalhos recentes demonstrem que o *empowerment* dos funcionários e a melhoria dos seus desempenhos devem passar por criar condições de favorecimento para o trabalho em equipas e para a autonomia das mesmas (Yang & Choi, 2009), os modelos de gestão pública têm incentivado essencialmente o individualismo e a competição, com prejuízo em termos da atribuição de incentivos, para a cooperação, colaboração e espírito de equipa (Roussel, 2000).

Acrescenta Roussel (2000) que o objectivo de qualquer organização pública é funcionar bem, assegurar serviços de qualidade aos cidadãos e não remunerar o mérito individual. Assim o autor salienta que, em função da escolha e construção do sistema de avaliação, o sistema tenderá a unir ou dividir os trabalhadores.

Tal significa que, no limite, um sistema centrado essencialmente na avaliação do indivíduo, terá efeitos nefastos para a organização na medida em que, além de encorajar o individualismo e o egoísmo, contribuindo para a degradação do espírito de equipa, combate silenciosamente as acções de encorajamento à cooperação ou à partilha de informação e de conhecimento entre os membros das equipas. Acresce ainda que, como refere Jurkiewicz et al. (1998), os incentivos financeiros no sector público têm efeitos distintos dos incentivos financeiros do sector privado, dada a natureza do contexto em que actua a administração e os valores que esta está obrigada a prosseguir. Neste sentido, sugere o autor que a motivação na Administração Pública não passe pela atribuição de prémios financeiros aos funcionários mas antes pela satisfação de algumas das suas aspirações, tais como horários de trabalho mais reduzidos, melhores equipamentos e recursos de trabalho e desenvolvimento de competências.

Tal permitirá combater alguns efeitos antagónicos que resultaram da aplicação do *New Public Management*, como seja a tendência para cada unidade orgânica e organização negociar os seus contratos de gestão de acordo com os seus interesses particulares e individualistas (egoísmo institucional), ao invés de colaborar na criação de consensos e

resultados que se compatibilizem com as efectivas necessidades da sociedade e, portanto, do interesse público (Knoepfel, 2003; Emery, 2004).

### **3.A reforma administrativa em Portugal e a criação do SIADAP**

#### **3.1. A gestão por objectivos e a avaliação do desempenho na Reforma da Administração Pública portuguesa: a criação do SIADAP**

A reforma delineada em 2003 pelo XVº Governo Constitucional<sup>3</sup>, não tendo sido interrompida pelos governos posteriores, preconiza “uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários”<sup>4</sup>, bem como a adopção de um sistema de «gestão por objectivos» como a grande matriz da mudança. Com isto a reforma procurava que a avaliação pudesse contribuir para a construção de um modelo de efectiva gestão do desempenho (sobre o tema avaliação/gestão do desempenho ler Van Der Knaap, 2006; Nielsen & Ejler, 2008). É neste contexto que é publicada a Lei nº 10/2004 de 22 de Março, criando a primeira versão do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) e revogando o anterior modelo, a «classificação de serviço».

Os objectivos do SIADAP inscrevem-se pois na lógica desta reforma mais lata, comumente referida como Reforma da Administração Pública, cujos objectivos gerais se encontram enunciados na Resolução do Conselho de Ministros nº. 95/2003, de 30 de Julho e dos quais destacamos os de:

- Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;
- Apostar na formação e na valorização dos funcionários públicos.

Foram estes dois eixos da reforma, aqueles que mais contribuíram e mais influenciaram a construção de um novo modelo de avaliação subordinado aos seguintes princípios:

- A criação de um sistema integrado de avaliação do desempenho que envolva a avaliação individual dos funcionários, dos dirigentes e dos organismos e serviços;

---

<sup>3</sup> Plasmada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Julho e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004 de 21 de Abril

<sup>4</sup> N.º 1, d) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003 de 30 de Julho

- A definição do regime de avaliação de desempenho dos funcionários, levando em conta os méritos individuais e o grau de realização dos objectivos da sua função;
- A avaliação enquanto garante da diferenciação pelo mérito;
- A criação de quotas de mérito para as classificações resultantes das avaliações, por forma a reforçar a exigência e a garantir a equidade do sistema;
- O incentivo à competição entre serviços, de modo a promover a qualidade, a rentabilidade e a excelência;
- A definição de regras e critérios que garantam coerência e equidade na gestão do sistema;
- A implementação de mecanismos de controlo do sistema de avaliação garantindo o seu cumprimento, coerência e aperfeiçoamento sistemático.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, vem operacionalizar a reforma preconizada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003. Para a prossecução dos objectivos nela enunciados, o Governo definiu áreas de actuação operacional associando a cada uma resultados a alcançar. Uma dessas áreas de actuação foi a instituição de uma lógica de gestão por objectivos a cada nível orgânico, procurando definir indicadores de desempenho coerentes com a missão e visão da organização, assim como a definição de objectivos individuais definidos em cascata a partir dos objectivos operacionais.

Assim, é com base numa lógica de gestão por objectivos em todos os níveis hierárquicos da Administração Pública que é formulado o SIADAP.

### **3.2. Análise crítica da implementação do SIADAP**

Embora o SIADAP previsse, logo de início, duas esferas de avaliação (o indivíduo e a organização), apenas a primeira foi inicialmente objecto de regulamentação, com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14 de Maio e da Portaria n.º 509-A/2004 de 14 de Maio. Porém, a introdução deste novo modelo de avaliação dos funcionários revelou-se bastante difícil, tendo despoletado resistência por parte de funcionários e dirigentes, nomeadamente durante o primeiro ano da sua aplicação, essencialmente porque o modelo propunha duas diferenças fundamentais em relação ao precedente. Primeiro, privilegiando uma avaliação baseada em resultados e depois,

limitando as classificações superiores por um sistema de quotas. A compreensão, aceitação e apreensão destas novidades implicavam uma mudança cultural (Cunha, 2006), para a qual não foi preparado qualquer plano de formação ou informação alargado para a generalidade dos funcionários públicos. A este propósito convém referir que, num estudo em que compara os sistemas de avaliação de desempenho dos governos locais da Grã-Bretanha, França, Suécia e Alemanha, Kuhlman (2010) salienta o facto da avaliação trazer efeitos organizacionais benéficos apenas quando enquadrada por uma cultura de transparência e de aceitação dos instrumentos de avaliação por todos. Quando obrigatória, centralizada, altamente estandarizada e com procedimentos impostos do topo para a base, esta avaliação torna-se dispendiosa sem que apresente os efeitos desejados.

Sendo o novo paradigma administrativo português o da «gestão por objectivos», este sistema implicaria o envolvimento profundo de toda a estrutura hierárquica na definição e controlo de objectivos, começando pelo dirigente máximo de cada organismo. Tal envolvimento revelou-se no entanto escasso e incipiente, o que terá levado o XVII<sup>o</sup> Governo Constitucional a publicar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005 de 29 de Dezembro, que determinou inequivocamente a responsabilidade dos órgãos máximos dos organismos pela definição de objectivos estratégicos, que deverão subsequentemente servir de base para a definição de objectivos em todas as unidades orgânicas. Por outro lado, a implementação de uma gestão por objectivos implica a existência de competências de especialização mas também, como afirma Drucker (2004) de uma dinâmica de actualização técnica e sobretudo comportamental dos gestores. Ora em Portugal, o estudo efectuado por Madureira (2004) mostra um alheamento de muitos dos dirigentes no que concerne às questões relacionadas com a mudança cultural e comportamental. A efectiva aplicação de um modelo de avaliação do desempenho exige o domínio de competências técnicas específicas, que não foram objecto de qualquer planeamento prospectivo ao nível da formação.

A concorrência destes factores - falta de avaliação dos organismos; ausência de sensibilização generalizada sobre o modelo; introdução tácita de um novo modelo de gestão; resistência à mudança cultural/comportamental e ausência de envolvimento dos órgãos de gestão de topo no processo de definição de objectivos – tornou o processo de implementação do SIADAP demasiado complexo e difícil, o que na realidade resultou na sua não aplicação em inúmeros organismos da Administração Pública.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, determinou, entre outras mudanças, a revisão do SIADAP e a concepção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programada para entrar em vigor em 2007, foi protelada para 2008. Em Julho de 2007, é apresentada a versão final do novo modelo e obtida a concordância do Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado e da Frente Sindical da Administração Pública. Neste novo modelo, agora designado por Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIgADAP), são estabelecidos três subsistemas de avaliação (Artigo 9.º): dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. Assim, desde logo, a primeira grande novidade é a concretização formal da avaliação dos serviços, que embora prevista no sistema anterior, nunca tinha sido regulamentada.

Nesta sua nova versão (Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro), o SIADAP assume como missão “Contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências” (Art.º 1º). De entre os objectivos deste modelo destacam-se os seguintes (Art.º 6º):

- Contribuir para a melhoria da gestão da Administração Pública em razão das necessidades dos utilizadores e alinhar a actividade dos serviços com os objectivos das políticas públicas;
- Identificar as necessidades de formação e desenvolvimento profissional adequadas à melhoria do desempenho dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores;
- Promover a motivação e o desenvolvimento das competências e qualificações dos dirigentes e trabalhadores, favorecendo a formação ao longo da vida;
- Reconhecer e distinguir serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e estimulando o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade;

No que concerne à avaliação dos dirigentes superiores, embora seja visível um esforço de objectivação e formalização do processo e dos critérios a aplicar, o modelo continua a depender da relação política entre governo e administração. A avaliação dos dirigentes intermédios, no entanto, está agora sujeita a um sistema de quotas, como já acontecia no caso dos trabalhadores. No caso dos trabalhadores da Administração Pública, as

novidades introduzidas por este novo sistema não são muitas, mantendo-se o essencial do modelo anterior.

Este novo modelo de avaliação do desempenho da Administração Pública não representou de facto um corte com o anterior, mantendo os seus aspectos fundamentais e introduzindo apenas algumas alterações. Fruto da pressão das organizações representantes dos trabalhadores, foi criada a figura da Comissão Paritária que poderá contribuir para a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços. Releva-se também o facto de finalmente ser abrangida pelo sistema a avaliação dos serviços e dos dirigentes superiores, ainda que esta esteja fortemente dependente da esfera política e assente em critérios sujeitos a grande subjectividade e discricionariedade. No que respeita ao modelo de avaliação propriamente dito, deve destacar-se o facto da escala de classificação ter sido encurtada, o que contribuirá certamente para uma menor diferenciação dos desempenhos. Tal, associado ao sistema de quotas para as classificações superiores, poderá vir a representar uma dificuldade acrescida para a gestão do processo.

### **3.3. O impacto da avaliação do desempenho na gestão das carreiras na Administração Pública**

Em 2008, através do diploma legal sobre os Regimes de Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008), o sistema de carreiras, baseado na promoção por concurso público e na progressão por antiguidade, foi substituído por um sistema vertical de posições remuneratórias. A evolução remuneratória dos trabalhadores em funções públicas passou então a ficar exclusivamente associada à avaliação do seu desempenho.

A nova lei vem prever que, dentro de uma mesma categoria, seja garantido o acesso a uma posição remuneratória superior para todos os funcionários que tenham acumulado 10 pontos no desempenho das suas funções (alteração obrigatória - regra). Para esta contagem, o n.º 6 do artigo 47º prevê que os pontos a serem contados devam ser distribuídos através da seguinte escala:

#### ***Quadro I: Avaliação do desempenho e acumulação de pontos***

<b>3 Pontos</b>	Menção máxima (Desempenho Excelente)
-----------------	--------------------------------------

<b>2 Pontos</b>	2ª menção mais elevada (Desempenho Relevante, ou Muito bom, no sistema anterior)
<b>1 Ponto</b>	3ª menção mais elevada (Desempenho Adequado, ou Bom, no sistema anterior)
<b>-1 Ponto</b>	Menção mais baixa (Desempenho Inadequado, ou Necessita desenvolvimento, no sistema anterior)

Não obstante, na mesma lei, os artigos 46º e 48º estabelecem, respectivamente, a possibilidade de alteração dos posicionamentos remuneratórios através da opção gestonária, tanto dentro da regra como na excepção. Estas modalidades, oferecem às Direcções dos Organismos Públicos, com quanto exista disponibilidade orçamental para o efeito, a possibilidade de acelerarem a progressão no posicionamento remuneratório dos trabalhadores que tenham tido um desempenho de maior relevo.

No caso da **opção gestonária dentro da Regra**, no artigo 47º (nº1, 2 e 3), a nova lei estabelece como possibilidade para a alteração do posicionamento remuneratório, a obtenção de duas menções máximas consecutivas (desempenho excelente), três menções imediatamente inferiores às máximas, consecutivas (desempenho relevante), ou cinco menções imediatamente inferiores às referidas na alínea anterior (desempenho adequado), desde que consubstanciem desempenho positivo e sejam, também, consecutivas. Contudo, o nº 4 do mesmo artigo refere que não haverá alteração do posicionamento remuneratório, mesmo quando os supra referidos critérios sejam cumpridos, se o montante para os encargos se tiver esgotado no quadro da execução orçamental em curso. A possibilidade da opção gestonária dentro da Regra prevê que, dentro das limitações orçamentais e das normas que constam dos nº 2 e 3 do artigo 7º, o dirigente máximo possa decidir em que medida se propõe suportar encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço. As alterações poderão não ter lugar em todas as carreiras nem em todas as categorias de uma mesma carreira ou ainda relativamente a todos os trabalhadores integrados em determinada carreira ou titulares de determinada categoria (artigo 46ª nº4).

A possibilidade **opção gestonária de excepção** prevê, nos nº 2 e 3 do artigo 48º, que em função do seu desempenho e da decisão do dirigente máximo (nos limites fixados pelos nº 2 e 3 do artigo 7º do mesmo diploma), o trabalhador possa transitar para “qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontra”, desde que

não exceda o posicionamento dos trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontrem ordenados superiormente (ou seja, aqueles que dentro da categoria e serviço se encontrem no posicionamento remuneratório mais alto).

Na prática, a alteração face ao regime anterior de carreiras resultou numa maior liberdade de gestão da avaliação e das carreiras que acabou com as progressões automáticas, passando a progressão na escala remuneratória (independentemente da opção escolhida) a operar-se com base na avaliação do desempenho. Contudo, esta associação entre os resultados obtidos pelos trabalhadores no SIADAP e a sua relação directa com a progressão na tabela remuneratória pode resultar numa maior iniquidade inter-organismos da Administração Pública, uma vez que as progressões na tabela remuneratória estão agora sujeitas à existência de dotação orçamental dos organismos, o que equivale a dizer que um trabalhador com a mesma avaliação de desempenho ao fim de 5 anos poderá, ou não, progredir na tabela remuneratória, consoante o orçamento do organismo público onde se encontre a trabalhar, variável essa que é externa e alheia ao seu desempenho e controlo.

#### **4. Discussão/Conclusão**

Independentemente das preocupações que devam existir com a eficácia e qualidade dos serviços públicos, pela sua natureza, o trabalho no sector público deve sobretudo estar orientado para servir com equidade e imparcialidade o cidadão, e não para a mera geração de lucro. De acordo com a designação de Mintzberg (1982) a Administração Pública está por isso mais vocacionada para os processos do que para os resultados. Apesar de ser incontornável o facto de uma cultura da responsabilização ter que se apoiar em modelos de avaliação e apesar de uma parte da literatura apontar para a ideia de que a avaliação do desempenho no sector público contribui para o aumento dos desempenhos e da produtividade, temos que ser parcimoniosos na forma como adaptamos os modelos de avaliação ao contexto público.

Por um lado, alguns dados indicam que outorgar uma importância desmedida às técnicas de avaliação e gestão do desempenho pode ir contra o espírito da função pública (OCDE, 1996; Van Thiel & Leeuw, 2002, Dahrendorf, 2004). Por outro lado, a percepção de uma avaliação de desempenho de baixa qualidade parece produzir insatisfação nas pessoas avaliadas (Brow, Hyatt & Benson, 2010). Outro efeito pouco

desejado da avaliação de desempenho individual é que com ela se corre o risco de incentivar um comportamento individualista nos colaboradores, com prejuízo para o trabalho em equipa, e conseqüentemente para uma cultura de maior responsabilização e solidariedade orgânica, pois é possível atingir os objectivos fixados sem contribuir necessariamente para o sucesso da organização. A confirmação de que este tipo de sistema de avaliação ia contra o espírito de equipa levou a que administrações, como a norte americana, reconhecessem pelo menos parcialmente o fracasso da avaliação de desempenho individual (Villa, 2009).

Por último, a prática tem demonstrado que a introdução do pagamento baseado no desempenho tem criado diversos problemas e dificuldades (Katula & Perry, 2003; De Vries, 2010). Como sugerido por Jurkiewicz et al. (1998), os incentivos pelo bom desempenho podem passar pela atribuição de outras regalias que não financeiras, tais como horários de trabalho mais reduzidos, melhores equipamentos e recursos de trabalho e desenvolvimento de competências.

No âmbito do SIADAP, o facto da progressão na carreira e da evolução remuneratória dependerem da avaliação do desempenho individual (e não grupal), das quotas e, ao mesmo tempo, da existência de dotação orçamental na organização, poderá pôr em risco a motivação e, conseqüentemente, o desempenho e a produtividade dos trabalhadores públicos portugueses.

Em resumo, cabe reflectir sobre quais as vantagens de manter um sistema de avaliação individual que se tem mostrado raramente adequado à realidade cultural existente no sector público. Tendo em conta que a motivação nos trabalhadores se constitui como essencial para um bom desempenho e um maior envolvimento organizacional, deveria equacionar-se a utilização de um sistema de avaliação que não corra o risco de provocar sentimentos de injustiça nos avaliados e em que os incentivos ao bom desempenho possam ser de natureza diversa e não apenas financeira.

Uma cultura de responsabilização, de autonomização das chefias intermédias, de descentralização da autoridade e de perscrutação dos resultados de funcionários e de dirigentes públicos, passará obrigatoriamente pela monitorização do trabalho e pela correcção de erros e desvios. Não obstante, o que atrás foi exposto é elucidativo no sentido de nos poder levar a concluir que um sistema de avaliação do desempenho individual mal aplicado, desprovido de conhecimento da cultura organizacional em que se aplica e percebido como ostensivamente agressivo pela maioria dos avaliados,

não só não ajudará à implementação de uma cultura de responsabilização na Administração como poderá ser fundamental na sua inviabilização.

Como Emery & Giauque (2001) e Emery (2004) advertem, ao sobrepôr-se à avaliação de grupo, a componente individual tenderá a favorecer práticas individualistas que podem subverter o espírito inicial da avaliação do desempenho e contribuir negativamente para a responsabilização dos funcionários perante os organismos onde desempenhem funções.

Trabalhos recentes, como o de Yang & Choi, (2009) demonstram que o *empowerment* dos funcionários e a melhoria dos seus desempenhos devem passar por criar condições de favorecimento para o trabalho em equipas e para a autonomia das mesmas. Uma cultura de responsabilização abrangente e duradoura terá sempre que passar pelo envolvimento das pessoas às quais esta se dirija. Desta forma, resulta que toda e qualquer fórmula de responsabilização deverá passar por uma readequação dos sistemas de avaliação de desempenho existentes (SIADAP) àquela que é a realidade cultural e organizacional da Administração Pública portuguesa.

## **Bibliografia**

- BLAU, G. (1999), Testing the longitudinal impact of work variables and performance appraisal satisfaction on subsequent overall job satisfaction, *Human Relations*, Vol.52, nº8, pp-1099-1113.

- BROWN, Michelle, HYATT, Douglas & BENSON, John (2010), Consequences of the performance appraisal experience, *Personnel Review*, Vol.39, Nº3, pp-375-396.

- CAETANO, António (1990), *Avaliação de Desempenho – Metáforas, Conceitos e Práticas*, Lisboa, RH Editora.

- CAMPBELL, D.J., CAMPBELL, K.M. & CHIA, H (1998), Merit Pay, Performance Appraisal and Individual Motivation: an analysis and alternative, *Human Resources Management*, (37(2)), pp-131-146

- CHARRIER, C. & KOULICHE, P. (1994); *Construir les équipes de l'entreprise*, Paris, Nathan.

- CHIAVENATO, Idalberto (1987), *Teoria Geral da Administração*, São Paulo, Mc Graw Hill.

- CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.
- CUNHA, João Vieira (2006), Avaliação: Perigo ou Panaceia?, *Diário de Notícias* de 28 de Julho de 2006.
- DAHRENDORF, Ralph (2004), Avaliação de desempenho na Administração Pública, *Público* de 10 de Janeiro de 2004
- DE VRIES, M. S. (2010), Performance measurement and the search for best practices, *International review of Administrative Sciences*, Vol 76(2), pp-313-330
- EMERY, Y. & GIAUQUE D. (2001), "New Public Management, Service Contracts and Financial Incentive Schemes: Practice and Problems Encountered in Switzerland", *International Review of Administrative Sciences*, vol.67 (1), pp-171-194.
- EMERY, Yves (2004), "Rewarding civil service performance through team bonuses: findings, analysis and recommendations", *International Review of Administrative Sciences*, vol.70, pp-157-168.
- FELDMAN, D.C. (2000), The Dilbert Syndrome: how employee cynicism about ineffective management is changing the nature of careers in organizations, *The American Behavioral Scientist*, Vol.43, nº8, pp-1286-1300
- ILGEN, D.R., BARNES-FARRELL, J.L., MCKELLIN, D.B. (1993), Performance appraisal process research in the 1980s: What has contributed to appraisals in use?, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, nº54, pp-321-368
- JULNES, P.L. (2006) Performance measurement: an effective tool for government accountability? The Debate goes On, *Evaluation*, Vol 12 (2), pp-219-235
- JURKIEWICZ, C. et al (1998), Motivation in Public and Private Organizations, *Public Productivity and Management Review*, 21(3), pp-230-250.
- KAHALAS, Harvey (1985), The environmental context of performance evaluation and its effects on current practices, in *The performance appraisal sourcebook*, Massachusetts, Human Resources Development Press.
- KATULA, M. & PERRY, J.L. (2003), Comparative performance pay, in B. Guy Peters, & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, pp-53-61, London, Sage Publications.
- KATZENBACH, J. & SMITH, D (1994), *Les équipes haute performance*, Paris, Dunod.
- KNOEPFEL, P. (2003), "L'éclatement de l'Etat": Acht Thesen zur Abdankung der "einheitlichen, allgemeinen Staatsverwaltung", in: Schweizer, Rainer, Jeanrenaud,

Claude, Kux Stephan, Sitter-Liver, Beat (Hrsg.), *Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege*. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Freiburg: Universitätsverlag Freiburg Schweiz, pp- 3-24.

- KOHN, A. (1993), Why incentive plans cannot work, *Harvard Business Review*, (Sep-Oct).

- KUHLMAN, S. (2010), Performance measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, *International review of Administrative Sciences*, Vol 76(2), pp-331-345

- LAWLER E.E., RHODE, J.G. (1976), *Information and control in organizations*, Goodyear, Pacific Palisades, CA.

- LIKERT, R. (1967), *The human organization, its management and value*, New York, McGraw-Hill.

- LOCKE, E. & LATHAM, G.P (1990), *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, NJ, Prentice Hall.

- MADUREIRA, César, RODRIGUES, Miguel (2008), Os Desafios da Avaliação do Desempenho na Administração Pública do Século XXI, *Revista Sociedade e Trabalho*, nº 33, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Direcção Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento.

- MADUREIRA, César; RODRIGUES, Miguel (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*, nº 29, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Direcção Geral de Estudos, Estatísticas e Planeamento.

- MADUREIRA, César (2002), *A avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública, A reinvenção da Função Pública – livro de actas do 3º Encontro INA*, Oeiras, Edições INA.

- MADUREIRA, César (2001), “La evaluación del rendimiento en el contexto de la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 22, Septiembre/Diciembre, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), (Espanha)

- MAIER, N.R. (1958), *The appraisal interview: Objectives, Methods and Skills*, New York, Wiley.

- MINTZBERG, Henry (1982), *Structures et Dynamiques des Organisations*, Paris, Éditions d’Organisation.

- MOHRMAN, S.A, COHEN, S.G. & MOHRMAN, A.M. (1995) *Disigning Team Based Organisations: New Forms for Knowledge Work*, San Francisco, CA, Jossey-Bass.
  
- MURPHY, K.R. & CLEVELAND, J.N., (1995), *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational and Goal-Based Perspectives*, Sage, Thousand Oaks, CA.
  
- MURPHY, K.R., & CLEVELAND, J.N. (1991), *Performance appraisal: An Organizational Perspective*, Allyn and Bacon, Boston.
  
- NIELSEN, B.N. & EJLER, N. (2008) Improving performance? Exploring the complementarities between evaluation and performance management, *Evaluation*, Vol 14(2), pp-171-192
  
- OCDE - WOOD, Robert, MARSHALL, Verena (1993), *L'Évaluation des performances: Pratique, problèmes et questions à débattre*, PUMA – Gestion Publique, Université d'Australie Occidentale, Paris.
  
- OCDE (1993b), *Flexibilité des rémunérations dans le secteur public (Flexibility of Pay in the Public Sector)*, PUMA.Paris: OECD.
  
- OECD (2008), *The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends, Human Resources Management Trends in OECD Countries*, Quebec.
  
- OECD (2005), *Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*, Paris, OECD Publishing.
  
- OECD (2005b), *Performance related pay policies for government employees*, Paris, OECD Publishing.
  
- PETIT, M. et al (1999), *Management d'équipe: concepts et pratiques*, Paris, Dunod.
  
- ROBERTS, G.E. (1998), Perspectives on enduring and emerging issues in performance appraisal, *Public Personnel Management*, Vol.27, n°3, pp-301-320.
  
- ROUSSEL, P. (2000), Salaire individualisé, rémunération au mérite: impasse ou avenir?, in J.M. Peretti and P. Roussel (eds.), *Les rémunérations*, Paris, Vuibert.
  
- SCAY, B.W (1988), Effect of performance-contingent pay on employee attitudes, *Public Personnel Management*, Vol.17, n°2, pp-237-250.
  
- SCHNEIER, C.E., BEATTY, R.W., BAIRD, L.S. (1986), Creating a performance measurement system, *Training and Development Journal*, May, pp-74-80

- SCHNEIER, Craig e BEATTY, Richard (1985), What is Performance Appraisal, in *The performance appraisal sourcebook*, Massachusetts, Human Resources Development Press.
- SILVERMAN, S.B. WEXLEY (1984), Reactions of employees to performance appraisal interviews as a function of their participation in rating scale development”, *Personnel Psychology*, nº37, pp-703-710
- TAUT, S. & BRAUNS, D. (2003) Resistance to evaluation: A psychological perspective, *Evaluation*, Vol 9(3), pp-247-264
- TAYLOR P.J. & PIERCE J.L. (1999), Effects of introducing a performance management system on employees’ subsequent attitudes and effort, *Public Personnel Management*, Vol.28, Nº3, pp-423-452.
- THORNDIKE, R.L. (1949), *Personnel Selection*, New York, New York.
- VAN DER KNAAP, P. (2006), Responsive evaluation and performance management: Overcoming the downsides of policy objectives and performance indicators, *Evaluation*, Vol 12(3), pp-278-292
- VAN THIEL, S. & LEEUW, F.L. (2002), The performance paradox in the public sector, *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 267-281
- VILLA, Javier, Alvarez (2009), *El timo de la evaluación del desempeño*, <http://www.trabajadorespublicos.es/general/1022-el-timo-de-la-evaluacion-del-desempeno.pdf>
- YANG, Seung-Bum & CHOI, Sang Ok (2009), Employee empowerment and team performance – Antonomy, responsibility, information and creativity, *Team Performance Mangement*, Vol. 15, Nº5/6, pp-289-301.
- YASIN, M.M, GOMES, C.F. (2010) "Performance management in service operational settings: a selective literature examination", *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 17, 2, pp.214 - 231

### **Legislação**

Portugal, Resolução do Conselho de Ministros nº. 95/2003, de 30 de Julho

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

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

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

## **Resenha Biográfica**

César Madureira – Doutorado em Gestão, Investigador Principal no Instituto Nacional de Administração (INA, IP) - Portugal

Miguel Rodrigues – Doutorando em Sociologia, Técnico Superior do Instituto Nacional de Administração (INA, IP) - Portugal

## **Resumo**

Numa cultura que se pretenda de responsabilização torna-se premente a existência de sistemas que contribuam para uma avaliação o mais coerente possível. Contudo, a experiência internacional no que concerne à avaliação de desempenhos individuais dá-nos conta que a aplicação deste conceito encontra particulares dificuldades e resistências no contexto das Administrações Públicas. A argumentação que está por trás da introdução da avaliação individual do desempenho e do pagamento diferenciado com base nesta avaliação, sustenta-se no pressuposto de que há efeitos benéficos ao nível da responsabilização e da motivação dos funcionários. Não obstante, a prática tem demonstrado que a introdução do pagamento baseado no desempenho tem criado um leque diversificado de problemas e dificuldades. A evidência empírica demonstra que a relação entre um sistema deste tipo e o ganho de eficiência dos organismos públicos é ambígua e inconclusiva. Antes de mais porque, promover incentivos salariais baseados no desempenho pode promover comportamentos que busquem uma recompensa no curto prazo em detrimento de um envolvimento organizacional no longo prazo. Por outro lado, quando se premeia apenas o empenho individual dos funcionários, está-se indirectamente a desvalorizar o reconhecimento da necessidade de que os indivíduos se empenhem num sistema colectivo de esforços com vista a dar resposta aos desafios organizacionais mas sobretudo a uma correcta aplicação das políticas públicas, não mensuráveis através da avaliação de desempenho tradicional.

Desta forma, os modelos de avaliação de desempenho na Administração Pública devem ser implementados de forma a contribuírem para um *empowerment* de dirigentes e funcionários cuja melhoria dos desempenhos depende em boa parte da criação de condições de favorecimento para o trabalho em equipas e para a autonomia das mesmas e da implementação de modelos de gestão pública que incentivem um trabalho público motivador e responsável.