

**SISTEMA INTEGRADO DE AVALIAÇÃO
DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PORTUGUESA (SIADAP)
BALANÇO DE UMA DÉCADA*¹**

César Madureira
Universidade Lusíada de Lisboa
DGAEP, ISCTE-IUL

* O presente artigo resulta de um estudo desenvolvido pelo autor na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) com o título “Uma década de SIADAP na Administração Pública portuguesa: o balanço possível” e concluído em novembro de 2015.

Resumo: No âmbito do processo de reforma da Administração Pública, foi criado em 2004 o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), que viria a ser revisto pela Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro e, mais tarde, pela Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro. Este Sistema viria a ser determinante para uma mudança de paradigma na Administração Pública em Portugal que via, pela primeira vez, ser introduzida uma lógica de gestão por objetivos, obrigando à avaliação do desempenho de trabalhadores, dirigentes e serviços.

O presente artigo propõe-se descrever a evolução conceptual da avaliação de desempenho, esclarecer as especificidades e constrangimentos que decorrem da sua aplicação no setor público e por fim, realizar uma análise crítica do SIADAP ao longo dos últimos dez anos, assim como das suas consequências na progressão de carreira dos trabalhadores em funções públicas.

Palavras-chave: Reforma administrativa, gestão por objetivos, avaliação de desempenho, SIADAP.

Abstract: As part of the process of public administration reform, the Public Administration Integrated Performance Assessment System (SIADAP) was established in 2004, and reviewed by Law 66-B/2007 of 28 December and, later, by Law 66-B/2012 of 31 December. This System would be crucial for a paradigm shift in Portuguese Public Administration, introducing for the first time the “management by objectives” concept, compelling the performance assessment of employees, managers and services.

This article aims to describe the conceptual evolution of performance assessment, clarify the specificities and constraints arising from its application in the public sector and finally carry out a critical analysis of SIADAP over the last ten years, as well as its consequences in the progression of workers’ career in public administration.

Key-words: Administrative reform, management by objectives, performance assessment, SIADAP

1. Introdução

Na sequência da mundialização da economia, a competitividade, a eficiência, a eficácia e a qualidade passaram a desempenhar um papel cada vez mais proeminente nos processos de trabalho. Desta forma, de acordo com a literatura (Caetano, 1990; Ilgen, Barnes-Farell & Mckellin, 1993; Dejourns, 2003; Yasin & Gomes, 2010), a avaliação tornou-se num instrumento cada vez mais utilizado para medir, comparar, distinguir e incrementar desempenhos. Se, inicialmente, este processo esteve mais presente no sector privado, rapidamente se estendeu ao sector público e, dentro deste, às administrações públicas (ou setor público administrativo). Neste percurso, Portugal não se constitui como exceção à regra (Madureira, 2001, 2002; Madureira & Rodrigues, 2006, 2008).

No âmbito do processo de reforma da Administração Pública¹, o XVI Governo Constitucional criou, em 2004, o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública² (SIADAP), que viria a ser revisto pela Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro. A grande mudança preconizada por esta nova abordagem de avaliação na Administração Pública portuguesa assenta na introdução da lógica de gestão por objetivos, alinhando a ação dos serviços, dirigentes e trabalhadores na prossecução de objetivos comuns. Através da Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2013, foram introduzidas algumas alterações no SIADAP, designadamente ao nível dos ciclos de avaliação do SIADAP 2 e do SIADAP 3 que, no primeiro caso, passaram a ser de cinco ou de três anos, de acordo com a duração das comissões de serviço, enquanto no caso dos trabalhadores assumiu um carácter bienal (art. 49º, *ibidem*).

De acordo com o legislador, a transparência, a imparcialidade e a utilização de critérios de avaliação objetivos são princípios fundamentais para uma boa aplicação do SIADAP, que apresentou originalmente como principais objetivos, entre outros, os de promover a motivação dos trabalhadores e dirigentes, assim como reconhecer e distinguir os serviços, dirigentes e funcionários pelo mérito do seu desempenho.

Existe, contudo, na Administração Pública portuguesa, a percepção generalizada de que os objetivos acima referidos não foram cumpridos. Com efeito,

¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril.

² 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.

continua longe de ser consensual quais são os efeitos do impacto do SIADAP no projeto de reforma administrativa, no desempenho dos trabalhadores, 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 objetivação da diferenciação entre desempenhos pelo mérito, na isenção e neutralidade das avaliações, na responsabilização dos dirigentes e funcionários, na identificação das necessidades reais de formação e, por fim, na competitividade e conflitualidade dentro dos organismos públicos.

O presente *paper* pretende analisar o fenómeno da avaliação de desempenho, a evolução das suas definições conceptuais, as especificidades e constrangimentos que decorrem da sua aplicação no setor público, assim como efetuar o balanço dos 10 anos de implementação do SIADAP.

2. A avaliação de desempenho no contexto da Administração Pública

2.1. A avaliação do desempenho: definições e evolução conceptual

Tendo por base de argumentação o que atrás se encontra disposto, nas últimas décadas do século XX a temática da avaliação de desempenho foi ganhando um lugar de destaque nas preocupações da psicologia organizacional e na gestão dos recursos humanos. A prová-lo estão as numerosas publicações que se têm produzido sobre a matéria (Schneier & Betty, 1985; Murphy & Cleveland, 1991; Roberts, 1998; Katula & Perry, 2003; Brown, Hyatt & Benson, 2010). Num trabalho recente, Yasin & Gomes (2010) enumeram 141 artigos, publicados entre 1981 e 2008, em revistas científicas de referência que tratam a temática da avaliação de desempenho.

Nos nossos dias, gestores e cientistas sociais debatem-se em permanência com a subjetividade 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 objeto 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 indiretamente com outras vertentes da gestão de recursos

humanos, como sejam os processos de recrutamento e seleção, 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, consistiu, desde cedo, num 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 pela remuneração baseada na produção de cada operário” (Chiavenato, 1987:74). Nesta época, as preocupações resumiam-se aos aspetos quantitativos do desempenho negligenciando-se a importância dos qualitativos.

No contexto atual, 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). 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. Também no contexto da Ciência da Administração, diversos são os autores a reconhecer como fundamental a estreita ligação da avaliação a uma gestão efetiva dos desempenhos (Van Der Knaap, 2006; Nielsen & Ejler, 2008).

2.2. A avaliação individual do desempenho: dificuldades e implicações

A subjetividade, 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 da produção efetiva 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 atuando em contextos de mercado e de projetos, 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 deverá ter sempre por obrigação servir indiferenciadamente o cidadão/utente e não a simples geração do lucro.

Ainda assim, existe uma tendência, com base nas pesquisas empíricas, de que a avaliação de desempenho, nomeadamente no contexto do sector público, contribui para um incremento dos desempenhos e consequentemente da produtividade (Schay, 1988; Taylor & Pierce, 1999). Quando este tipo de resultados não é atingido, a literatura argumenta recorrentemente que esta situação se deve sobretudo à baixa qualidade dos processos de avaliação de desempenho (Roberts, 1998; Blau, 1999). Contudo, outros autores alertam para a dificuldade e inexactidão da avaliação do trabalho 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 abstração e a imprevisibilidade, no seio das quais se desenvolve todo e qualquer processo produtivo, tornam-se fatores de grande hostilidade às métricas de avaliação do trabalho humano. A diferença entre o prescrito e o efetivo poderá ser suficiente para contrariar qualquer tentativa de objetividade na avaliação do desempenho individual.

Num estudo 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 qualidade³” determinante para as recompensas pecuniárias, e variáveis tais como: satisfação no trabalho, envolvimento/comprometimento com os objetivos organizacionais e apego ao posto de trabalho/organismo. Previamente, outros autores (Murphy & Cleveland, 1995; Dejours, 2003) teriam já alertado para a carga subjetiva da avaliação do trabalho, como resultado inevitável da componente emocional dos avaliadores se poder constituir como um forte constrangimento 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 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

³ 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.

onde porventura a construção da identidade dos trabalhadores não esteja verdadeiramente enraizada e assente na procura do cumprimento dos objetivos da organização, pode representar uma séria ameaça ao equilíbrio organizacional. Com efeito, não raras vezes, os objetivos de desempenho individual não são coincidentes com os objetivos reais globais da organização. Se um funcionário apenas quiser cumprir os seus objetivos como forma de ser promovido, ou, em última análise, de não ser penalizado, facilmente ele trabalha apenas para os objetivos quantificados que lhe foram fixados pelo superior hierárquico, 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 objetivos 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 Direções-Gerais ou dos Institutos Públicos de uma cultura de meritocracia essencialmente vocacionada para o sucesso do desempenho global das organizações.

Ao contrário do 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 Decreto-Lei 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 foi criada 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 afetar 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 objetivos 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 prevalecente no sector privado - aumentam o risco de um paradoxo de desempenho que se poderá materializar em avaliações inadequadas e consequentemente 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 nele laboram, em função do número de operações realizadas. A qualidade nos serviços prestados e uma missão de serviço público direcionada 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 que, aquando da tentativa de Al Gore, em 1993, de 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, enquanto 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 AP. 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, efetuado 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 salários fixos e, ao contrário, aquelas que têm os salários dependentes do desempenho 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 exceção 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 da remuneração baseada 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 indiretamente a desvalorizar o reconhecimento da necessidade de que os indivíduos se empenhem num sistema coletivo de esforços com vista a dar resposta aos desafios organizacionais mas sobretudo a uma correta aplicação das políticas públicas, não mensuráveis através da avaliação de desempenho tradicional (De Vries, 2010). Ainda de referir que, um sistema em que da avaliação individual resulta numa diferenciação salarial, deixa frequentemente de lado outro tipo de compensações que se prendem com a satisfação com o conteúdo do trabalho, flexibilização dos modelos de organização do trabalho e dos horários, etc.

Nesta conformidade, ao nível da União Europeia e da OCDE, tem vindo a denotar-se algum ceticismo relativamente às virtualidades da introdução de sistemas de remuneração com base no desempenho (ou remuneração variável) nas administrações públicas (p.ex., no Reino Unido, EUA, Austrália). Outro testemunho é-nos dado por Cardona (2007), para quem os resultados obtidos têm evidenciado uma série de fraquezas nestes sistemas, e apesar da atratividade do princípio de recompensar o bom desempenho, na prática o sucesso alcançado tem sido limitado. A maioria dos trabalhadores considera estes sistemas desmotivantes, fonte de ciúmes, conduzindo ao questionamento e deslegitimação do sistema de avaliação. Avaliações realizadas na Austrália conduziram aos mesmos resultados.

2.3. Avaliação por equipas na administração pública – uma possibilidade?

Como já foi referido no capítulo anterior, na administração pública a indexação da remuneração ao desempenho é uma prática associada à transição para os novos paradigmas de gestão. Surge, no tempo, a partir da década 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 objetivo 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 & Giauque (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 a 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. Pese embora trabalhos recentes demonstrem que o *empowerment* dos funcionários e a melhoria dos seus desempenhos devem passar pela criação de condições promotoras do trabalho em equipas e 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 objetivo 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 ações 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 atua a Administração e os valores que esta está obrigada a prosseguir. Neste sentido, sugere o autor que a motivação na AP 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 efetivas 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 objetivos e a avaliação do desempenho

A reforma delineada, em 2003, pelo XVI Governo Constitucional⁴, não tendo sido interrompida pelos governos posteriores, preconizava “uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, (...) dos serviços e dos funcionários”⁵, bem como a introdução de uma lógica de «gestão por objetivos» como grande matriz da mudança. A reforma procurava que a avaliação pudesse contribuir para a construção de um modelo de efetiva gestão do desempenho⁶. É neste contexto que é publicada a Lei nº 10/2004, de 22 de março que cria a primeira versão do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), revogando o modelo anterior, a «classificação de serviços»⁷. A Administração passa a dispor de uma importante ferramenta de gestão de recursos humanos para avaliar o desempenho dos seus serviços, dirigentes e trabalhadores, contribuindo assim para o desenvolvimento estratégico das organizações públicas.

Os objetivos do SIADAP inscreveram-se na lógica de uma reforma mais lata, comumente referida como Reforma da Administração Pública (RAP), cujos objetivos gerais se encontram enunciados na Resolução do Conselho de Ministros nº. 95/2003, de 30 de julho, e dos quais se destacam:

- 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;
- A definição do regime de avaliação de desempenho dos funcionários,

4 Plasmada na Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de julho e na Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004 de 21 de abril

5 N.º 1, alínea d) da Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de julho

6 Sobre o tema avaliação/gestão do desempenho ler Van Der Knaap, 2006 e Nielsen & Ejler, 2008

7 Instituída pelo Decreto Regulamentar nº 57/80, de 10 de outubro e reformulado pelo Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de junho.

levando em conta os méritos individuais e o grau de realização dos objetivos da sua função;

- A avaliação enquanto garante da diferenciação pelo mérito;
- A criação de quotas de mérito⁸ 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, veio operacionalizar a reforma preconizada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003. O Governo de então definiu áreas de atuação operacional associando a cada uma delas resultados a alcançar. Uma dessas áreas de atuação foi a instituição de uma lógica de gestão por objetivos a nível orgânico, procurando definir indicadores de desempenho coerentes com os objetivos estratégicos definidos superiormente, assim como o desdobramento em cascata de níveis de objetivos, como mandam as boas práticas, de forma a garantir a coerência entre os resultados individuais e os resultados das unidades orgânicas, essenciais para assegurar o cumprimento dos objetivos da organização.

Assim, é com base numa lógica de gestão por objetivos em todos os níveis hierárquicos da administração pública que é criado o SIADAP.

3.2. Uma década de SIADAP na AP: evolução e análise crítica

Embora o SIADAP previsse, logo de início, três esferas de avaliação (trabalhadores, dirigentes e serviços), apenas as duas primeiras foram inicialmente objeto de regulamentação, com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de maio, que regulamentou a Lei n.º 10/2004, de 22 de março, no que se referia ao sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores da administração direta do Estado, bem como ao sistema de avaliação aplicável aos dirigentes de nível intermédio, e da Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de maio, que aprovou os modelos de impressos das fichas de avaliação. Porém, a introdução deste novo modelo de avaliação revelou-se bastante difícil, tendo despoletado resistência por parte de funcionários e dirigentes, nomeadamente durante o primeiro ano e meio da sua aplicação, essencialmente porque o modelo propunha duas diferenças fundamentais em relação ao precedente, a saber, a avaliação

⁸ O recurso às quotas para a diferenciação de desempenhos já estava previsto no Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de julho.

baseada em resultados e a introdução de um sistema de quotas de forma a limitar as classificações superiores. 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 de uma 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 estandardizada 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 objetivos», a Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, de 29 de dezembro, determinou a responsabilidade dos órgãos máximos dos organismos pela definição de objetivos estratégicos (carecendo estes de validação pelo membro do Governo da tutela), que deveriam subsequentemente servir de base para a definição de objetivos operacionais em todas as unidades orgânicas internas. Por outro lado, a implementação de uma gestão por objetivos implica a existência de competências de especialização mas também, como afirma Drucker (2004), de uma dinâmica de atualização técnica e sobretudo comportamental dos gestores. Ora em Portugal, o estudo efetuado por Madureira (2004) mostra um alheamento de muitos dos dirigentes no que concerne às questões relacionadas com a mudança cultural e comportamental. A efetiva aplicação de um modelo de avaliação do desempenho exige o domínio de competências técnicas específicas, que não foram objeto de qualquer planeamento prospetivo ao nível da formação.

A concorrência destes fatores - falta de avaliação dos organismos; ausência de sensibilização generalizada sobre o modelo; introdução tácita de um novo modelo de gestão e resistência à mudança cultural/comportamental - tornou o processo de implementação do SIADAP demasiado frágil, complexo e difícil, o que resultou na ausência da sua aplicação em vários organismos da AP.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, que aprovou um conjunto integrado de medidas relativas à gestão da função pública, determinou, entre outras alterações, a revisão do SIADAP e a conceção de um sistema de avaliação dos serviços, que embora programado para entrar em vigor em 2007, foi protelado até 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 (SIADAP) e estabelecido pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, são estabelecidos três subsistemas de avaliação (Artigo 9.º *ibidem*): dos serviços (SIADAP 1), dos dirigentes (SIADAP 2) e dos trabalhadores (SIADAP 3). 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.

Neste diploma, o SIADAP assumiu como missão “Contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências” (Art.º 1º). De entre os objetivos 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 atividade dos serviços com os objetivos 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 estimular o desenvolvimento de uma cultura de excelência e qualidade.

No que concerne à avaliação dos dirigentes superiores, foi visível um esforço de objetivação e formalização do processo e dos critérios a aplicar, nomeadamente através das Cartas de Missão. A avaliação dos dirigentes intermédios, no entanto, estava agora sujeita a um sistema de quotas, como já acontecia no caso dos trabalhadores. Em relação a estes, as novidades introduzidas por este novo sistema não eram muitas, mantendo-se o essencial do modelo anterior.

Este novo modelo de avaliação do desempenho na administração pública não representou uma rutura com o anterior, mantendo os seus aspetos fundamentais e introduzindo apenas algumas alterações pontuais. Fruto da pressão das organizações representantes dos trabalhadores, foi criada a figura da Comissão Paritária de modo a assegurar a transparência dos processos de avaliação nos diversos serviços. No que respeita ao modelo de avaliação propriamente dito, deve destacar-se o facto da escala de classificação ter sido encurtada, o que contribuiu para uma menor diferenciação dos desempenhos. Isto, associado ao sistema de quotas para as classificações superiores, veio a representar uma dificuldade acrescida para a gestão do processo.

Mais recentemente, a Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro, que estabelece o Orçamento de Estado para 2013, procedeu à alteração da Lei nº 66-B/2007, tendo introduzido uma nova periodicidade dos ciclos de avaliação.

Os serviços (SIADAP 1) continuaram a ser avaliados anualmente, mas a avaliação dos dirigentes (SIADAP 2) passou a coincidir com os períodos estabelecidos para as comissões de serviço (3 ou 5 anos) e a dos trabalhadores

(SIADAP 3) passou a ter um carácter bienal.

Outra das implicações deste diploma foi a extinção das chamadas “quotas”, ou seja, da diferenciação de desempenhos no caso dos dirigentes intermédios.

3.3. Impacto da avaliação do desempenho na gestão das carreiras

Em 2008, através do diploma legal sobre os Regimes de Vínculos, Carreiras e Remunerações - LVCR (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), 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 veio prever que, dentro de uma mesma categoria, fosse garantido o acesso a uma posição remuneratória superior a todos os funcionários que tivessem acumulado 10 pontos no desempenho das suas funções, tratando-se de alteração do posicionamento obrigatória. Para esta contagem, o n.º 6 do artigo 47º previa que os pontos fossem distribuídos através da seguinte escala:

Quadro I: Avaliação do desempenho e acumulação de pontos (LVCR)

3 Pontos	Menção máxima (Desempenho Excelente)
2 Pontos	2ª Menção mais elevada (Desempenho Relevante, ou Muito bom, no sistema anterior)
1 Ponto	3ª Menção mais elevada (Desempenho Adequado, ou Bom, no sistema anterior)
-1 Ponto	Menção mais baixa (Desempenho Inadequado, ou Necessita desenvolvimento, no sistema anterior)

Não obstante, na mesma lei, os artigos 46º e 48º estabeleceram, respetivamente, a possibilidade de alteração do posicionamento remuneratório através de opção gestionária, tanto dentro da regra como na exceção. Estas modalidades ofereciam às Direções dos organismos públicos, desde que existisse disponibilidade orçamental para o efeito, a possibilidade de acelerarem a mudança no posicionamento remuneratório dos trabalhadores que tivessem um desempenho de maior relevo.

No caso da **opção gestionária dentro da regra**, no artigo 47.º (n.º1, 2 e 3), a lei estabelecia 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 consubstanciassem desempenho positivo e fossem consecutivas. Contudo, o n.º 4 do mesmo artigo referia que não haveria alteração do posicionamento remuneratório, mesmo quando os supra

referidos critérios fossem cumpridos, se o montante para os encargos se tivesse esgotado no quadro da execução orçamental em curso. A possibilidade da opção gestionária dentro da regra previa que, dentro das limitações orçamentais e das normas que constam do n.º 2 e 3 do artigo 7.º, o dirigente máximo pudesse decidir em que medida se propunha suportar encargos decorrentes de alterações do posicionamento remuneratório na categoria dos trabalhadores do órgão ou serviço. As alterações podiam 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 46.º n.º 4).

A possibilidade da **opção gestionária de exceção** previa, nos n.º 2 e 3 do artigo 48.º, que em função do seu desempenho e da decisão do dirigente máximo (nos limites fixados pelos n.º 2 e 3 do artigo 7.º do mesmo diploma), o trabalhador pudesse transitar para “qualquer outra posição remuneratória seguinte àquela em que se encontrava”, desde que não excedesse o posicionamento dos trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontrassem ordenados superiormente (ou seja, aqueles que dentro da categoria e serviço se encontrassem na posição remuneratória mais elevada).

Na prática, a alteração face ao regime anterior de carreiras resultava numa maior liberdade de gestão da avaliação e das carreiras que acabava 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 direta com a progressão na tabela remuneratória podia resultar numa maior iniquidade entre os diferentes organismos da administração pública, uma vez que as progressões na tabela remuneratória passaram a estar sujeitas à existência de dotação orçamental dos organismos, o que equivale a dizer que um trabalhador com a mesma avaliação de desempenho poderia, ou não, progredir na tabela remuneratória, consoante o orçamento do organismo público onde se encontrasse a trabalhar, variável essa que era externa e alheia ao seu desempenho e controlo.

A partir de 2014, o disposto na LVCR passou a estar integrado na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas ou LTFP (Lei n.º 35/2014, de 20 de junho).

De acordo com o n.º 7, do artigo 156.º da referida Lei, há lugar a alteração obrigatória para a posição remuneratória imediatamente seguinte àquela em que o trabalhador se encontra quando este tenha acumulado 10 pontos nas avaliações de desempenho durante o posicionamento remuneratório em que se encontra. Neste particular, não existe qualquer diferença entre o que estava definido na LVCR e o que estipula a LTFP. Contudo, tendo em conta que a avaliação de desempenho se passou a fazer apenas de dois em dois anos a acumulação de pontos passou a fazer-se de maneira diversa (ver quadro II).

Quadro II: Avaliação do desempenho e acumulação de pontos (LGTFP)

6 Pontos	Menção máxima (Desempenho Excelente)
4 Pontos	2ª Menção mais elevada (Desempenho Relevante)
2 Pontos	3ª Menção mais elevada (Desempenho Adequado)
-2 Pontos	Menção mais baixa (Desempenho Inadequado)

No que respeita à progressão dos trabalhadores com base na disponibilidade orçamental dos organismos, os artigos 156.º, 157.º e 158.º mais não fazem do que confirmar o que já estava estipulado na LVCR.

Seja como for, em termos práticos, não se assistiu a alteração alguma uma vez que as progressões continuam congeladas.

4. Conclusão

Ainda que hoje se encontre subordinada a uma lógica de gestão por objetivos, a administração pública continua a estar obrigada a desenvolver a sua atividade tendo em vista, não só os resultados, mas também os processos utilizados para os alcançar. Com efeito, independentemente das preocupações com a eficácia e qualidade dos serviços públicos, pela sua natureza, o trabalho no sector público deve manter a sua vocação para servir com equidade e imparcialidade o cidadão. Apesar de ser incontornável o facto de uma cultura da responsabilização ter que se apoiar em modelos de avaliação e 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, a perceção de uma avaliação de desempenho de baixa qualidade parece produzir insatisfação nas pessoas avaliadas (Brow, Hyatt & Benson, 2010). Outro efeito pouco desejado da avaliação do desempenho individual é que com ela se corre o risco de incentivar um comportamento individualista nos trabalhadores, com prejuízo para o trabalho em equipa, e consequentemente para uma cultura de maior responsabilização e solidariedade orgânica, pois é possível atingir os objetivos fixados individualmente sem contribuir necessariamente para o sucesso da organização (Emery & Giauque, 2001; Emery, 2004 e Yang & Choi, 2009). A confirmação de que este tipo de sistema de avaliação vai 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). Ao contrário do que se passou nos EUA, em Portugal, as

modificações introduzidas no SIADAP pela Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro omitiram a questão da valorização das equipas de trabalho que, ainda que de forma rudimentar, estava prevista nos artigos 3º, 4º e 5º da Lei nº 10/2004, de 22 de março.

De acordo com diversos autores, a prática da remuneração baseada no desempenho individual tem criado diversos problemas e dificuldades (Katula & Perry, 2003; Cardona, 2007; De Vries, 2010). Em função dessa realidade, Jurkiewicz et al. (1998) sugerem que os incentivos pelo bom desempenho passem pela atribuição de outras regalias que não financeiras, tais como horários de trabalho mais reduzidos, melhores equipamentos e recursos de trabalho e oportunidades de desenvolvimento de competências.

No âmbito do SIADAP, o facto da progressão na carreira e da evolução remuneratória dependerem da avaliação do desempenho individual, 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.

A lógica do sistema de acumulação dos 10 pontos, primeiro contido na LVCR, e depois atualizado na LTFP vem, na prática, impossibilitar a maioria dos trabalhadores de atingirem o topo das suas carreiras. Se é verdade que pode ser discutível se todos devem, ou não, poder atingir este patamar, torna-se incompreensível que todos quantos tenham tido ao longo da sua vida profissional um “desempenho adequado” se vejam privados de o conseguir. Semelhante situação revela as fragilidades do próprio modelo de avaliação.

Por outro lado, a Lei nº 66-B/2012 (OE 2013) que procedeu à alteração da Lei nº 66-B/2007, em vez de favorecer a adequação do SIADAP ao contexto da Administração Pública portuguesa, veio acrescentar incoerências, a principal das quais se prende com o desfasamento dos *timings* de avaliação do SIADAP 1, SIADAP 2 e SIADAP 3, pondo em causa o sistema de avaliação que se pretendia integrado. De facto, é incompreensível como é que numa lógica de gestão por objetivos, em que o desdobramento dos objetivos em cascata se faz do topo para a base operacional das organizações, é possível que existam tempos de avaliação distintos para serviços (1 ano), dirigentes (3 ou 5 anos) e trabalhadores (bienal). Outra fragilidade do sistema adveniente da última alteração legislativa nesta matéria, que não ponderou a coerência interna visada pela arquitetura inicial do SIADAP.

Em resumo, cabe refletir sobre quais as vantagens de manter um sistema de avaliação que se tem mostrado pouco adequado à realidade cultural existente no sector público. Tendo em conta que a motivação dos trabalhadores é 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 correção 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 perçecionado 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.

5. 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, Nº 3, 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
- CARDONA, Francisco (2007), *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States*, SIGMA/OCDE
- 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.
- 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
- DEJOURS, Christophe (2003), *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel*, Paris, INRA.
- 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.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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.
- 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, N°3, pp-423-452.
- 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, N°5/6, 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, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – Lei n.º 35/2014, de 20 de junho

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

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

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

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

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

Portugal, Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005 de 29 de Dezembro

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

Portugal, Resolução do Conselho de Ministros n.º. 95/2003, de 30 de julho

Portugal, Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14 de Maio

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

Portugal, Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de outubro

Portugal, Portaria n.º 509-A/2004, de 14 de Maio