

CIES e-Working Paper N.º 186/2014

**Avaliação do desempenho no setor público:
Benefícios, dificuldades e consequências não intencionadas**

Mara Alexandra de Almeida Furtado Vicente

Mara Vicente é doutoranda em Sociologia no ISCTE-IUL, bolsista da Fundação Para a Ciência e Tecnologia (FCT, I.P.) e investigadora acolhida pelo CIES/ISCTE-IUL. É mestre em Ciências do Trabalho e Relações Laborais, pelo mesmo Instituto Universitário. Tem desenvolvido pesquisas no âmbito da reforma administrativa e da implementação de sistemas de avaliação do desempenho. *E-mail*: mara_alexandra_vicente@iscte.pt.

Resumo

Nas últimas décadas, a introdução de medidas managerialistas, sob a influência da Nova Gestão Pública levou diversos países da OCDE, incluindo Portugal, a desenvolverem esforços para implementar sistemas de avaliação do desempenho nas respetivas administrações públicas. Porém, os resultados atingidos com esta medida reformista ficaram aquém das expectativas. Não obstante o conhecimento de diversos aspetos positivos relacionados com a sua implementação, a literatura refere também dificuldades e consequências não intencionadas. O presente *working paper* insere-se num trabalho de doutoramento em Sociologia e tem por objetivo sistematizar os principais benefícios, dificuldades e consequências não intencionadas decorrentes da implementação de sistemas de avaliação do desempenho no sector público apontados pelas pesquisas efetuadas nesta área.

Palavras-chave: avaliação do desempenho, sector público, benefícios, dificuldades, consequências não intencionadas.

Abstract

In recent decades, the introduction of managerialist measures, under the influence of New Public Management has led many OECD countries, including Portugal, to implement performance appraisal systems in their public administrations. However, the results achieved with this reform measure fell short of expectations. Despite the knowledge of many positive aspects regarding the implementation of these systems, academic literature also refers difficulties and unintended consequences. This working paper is a part of a doctoral research in Sociology and aims to present a theoretical reflection on the main benefits and unintended consequences of performance appraisal in public sector.

Keywords: performance appraisal, public sector, benefits, difficulties, unintended consequences.

Introdução

A avaliação do desempenho constitui uma das práticas de gestão mais utilizadas nas diversas organizações a nível mundial (Rynes, Gerhart e Parks, 2005). Tal facto deve-se à elevada importância que lhe é conferida no domínio da gestão de recursos humanos (Bilhim, 2000, 2012 e 2013; Behn, 2003; Madureira e Rodrigues, 2007), quer no sector privado quer no sector público (Taylor e Pierce, 1999), sendo considerada como uma ferramenta vital para a sobrevivência e a competitividade da organização. De acordo com Bento, White e Zacur (2012), a avaliação do desempenho fornece informação empírica que permite fundamentar a tomada de decisões estratégicas de uma forma racional, objetiva e imparcial. Fornece também dados importantes para os processos de gestão das pessoas na organização, como por exemplo, a gestão de carreiras, a formação e o desenvolvimento profissional, as recompensas e os incentivos (Lawler, 1990; Caetan, 1996; Rynes et al, 2005; Bilhim, 2013), tendo um impacto significativo na motivação e no desempenho dos colaboradores (Lawler, 1990; Rynes et al, 2005).

Armstrong (2000) define a avaliação do desempenho como um processo estratégico e integrado que permite às organizações atingirem um sucesso sustentado, melhorando os níveis de desempenho dos seus colaboradores e desenvolvendo as capacidades individuais dos mesmos. Julnes (2006), por sua vez, considera que a avaliação do desempenho consiste numa avaliação regular e cuidadosa da implementação de programas e dos resultados obtidos. Visão semelhante apresenta Caetano (1996) ao considerar que a avaliação do desempenho é uma ferramenta que, através de um *feedback* constante, permite fundamentar decisões no que respeita, por exemplo, à gestão de recursos humanos. Na perspectiva de Behn (2003), a avaliação do desempenho não constitui um fim em si mesmo, mas representa um meio de servir oito propósitos diferentes de gestão, fornecendo diversas informações (ver tabela 1).

Tabela 1. Os propósitos da gestão e as informações fornecidas pela avaliação do desempenho (Behn, 2003, p. 588)

Propósito	Informações que a avaliação do desempenho pode fornecer
Avaliar	Qual o desempenho da organização
Controlar	Como garantir que os funcionários estão a fazer o que é pretendido
Orçamentar	Em que programas, projetos, recursos e pessoas deverão ser investidos os dinheiros públicos atribuídos à organização
Motivar	Como motivar os funcionários e as chefias intermédias para melhor o desempenho
Promover	Como convencer os decisores políticos, os legisladores e os <i>stakeholders</i> que a organização está a realizar um bom trabalho
Celebrar	Que resultados deverão ser celebrados como dignos de sucesso
Aprender	O que funciona e o que não funciona
Melhorar	O que fazer de forma diferente para melhorar o desempenho

O presente *working paper* tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre a problemática da aplicação de sistemas de avaliação do desempenho no setor público. Tendo em conta que estes sistemas foram inicialmente concebidos para serem implementados em organizações privadas, foram realizadas diversas pesquisas no sentido de perceber os efeitos da sua transposição para a administração pública. Tais pesquisas revelam a existência de benefícios, mas também de dificuldades sentidas no decorrer da sua implementação, bem como consequências não intencionadas que parecem mitigar os benefícios apontados, condicionando a concretização dos objetivos desta medida (i.e. aumentar a produtividade e a eficiência). Neste sentido, o documento encontra-se estruturado em quatro partes: na primeira parte serão abordados de forma sumária os principais objetivos das políticas de reforma que legitimam a implementação de sistemas de avaliação do desempenho no setor público; na segunda parte descrevem-se os principais benefícios decorrentes da aplicação desta medida nas organizações públicas; a terceira parte apresenta as principais dificuldades assinaladas na literatura sobre a problemática em causa e, na última parte são abordadas as principais consequências não intencionadas da implementação de sistemas de avaliação do

desempenho. Para finalizar, apresentam-se as conclusões retiradas após a revisão de literatura.

1. A avaliação do desempenho no setor público

Num cenário de competitividade crescente e com diversas restrições orçamentais (Guerry e Nogueira, 2000; Mayne, 2007; Boyne et al., 2010) sentiu-se a necessidade de avaliar a produtividade do setor público, de modo a torna-lo eficiente e sustentável.

A implementação de sistemas de avaliação do desempenho no setor público tem constituído o principal elemento das políticas de reforma administrativa dos países da OCDE (Taylor e Pierce, 1999; Sanderson, 2001; Van Thiel e Leeuw, 2002; McAdam et al, 2005; Christensen et al, 2006; Greiling, 2005 e 2006), sendo considerada como a principal marca da Nova Gestão Pública¹ (Gianakis, 2002; Greiling, 2005; Johnson e Shields, 2007). A implementação de sistemas de avaliação do desempenho começou a tornar-se mais visível a partir da década de 1980 em todos os níveis governamentais – central, local e regional (Boyne et al., 2010), assentando no pressuposto de possibilidade de mensuração do desempenho no setor público (Van Thiel e Leeuw, 2002). A principal finalidade desta medida, apontada nos discursos dos diversos governos, prende-se com a melhoria da produtividade (Bissessar, 2000; Hanley e Nguyen, 2005; Mayne, 2007) e os objetivos que se encontram no centro das políticas de reforma são (McAdam et al., 2005; Greiling 2006):

- a) Racionalização, em termos de dimensão, custos e funções;
- b) Introdução de sistemas mais efetivos de sustentação financeira;
- c) Maior transparência no funcionamento dos organismos públicos;
- d) Desenvolvimento das competências base da administração pública e modernização dos princípios de funcionamento, dos procedimentos e sistemas;
- d) Estabelecimento de um sistema de remunerações realista, baseado nos desempenhos.

¹ Tradução do termo inglês *New Public Management*. Conjunto de doutrinas que influenciaram as agendas de reformas estruturais operadas no setor público de diversos países da OCDE a partir da década de 1970, com base na hegemonia dos três E's: economia, eficácia e eficiência. Ver, por exemplo, Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69, pp. 3-19.

Os modelos de avaliação do desempenho que têm vindo a ser implementados no setor público assentam numa metodologia de gestão por objetivos². Esta metodologia foi desenvolvida por Peter Drucker após segunda guerra mundial, em oposição ao modelo taylorista e ao modelo weberiano dominantes até então. A ênfase passa a ser “fazer bem o trabalho mais relevante para os objetivos da organização” ao invés de “fazer bem o trabalho” (Drucker, 1954). Assim, a organização passa a focar-se na mensuração e no controlo dos resultados, procurando alinhar os desempenhos individuais com os objetivos organizacionais e fornecendo um *feedback* constante (Bilhim, 2000, 2012 e 2013; Araújo, 2007). A sua implementação nas organizações consiste, de um modo geral e consensual, em quatro etapas: definição de objetivos, planeamento da ação, autocontrolo e revisões periódicas (Caetano, 1996).

2. Vantagens da avaliação do desempenho no setor público

Conforme referido anteriormente, a avaliação do desempenho tem vindo a ser perspectivada como uma ferramenta importante para melhorar a produtividade e a responsabilidade (Taylor e Pierce, 1999; Greiling, 2005; Ema, 2012). Já há duas décadas atrás, Osborne e Gaebler (1992) defendiam o poder da avaliação do desempenho, afirmando que o seu modelo se aplicava a qualquer organização pública e privada, com ou sem fins lucrativos (p. 21). Os autores justificavam a utilização desta ferramenta com base nos seguintes argumentos (pp. 146-154):

- O que é medido é feito;
- Se não medirmos os resultados, não poderemos distinguir o sucesso do insucesso;
- Se não observarmos o sucesso, não poderemos recompensa-lo;
- Se não pudermos recompensar o sucesso, estaremos provavelmente a recompensar o insucesso;
- Se não observarmos o sucesso, não poderemos aprender com ele;
- Se não reconhecermos o insucesso, não poderemos corrigi-lo;
- Se não pudermos demonstrar os resultados, não poderemos obter apoio público.

² Para uma leitura mais aprofundada sobre a aplicação da metodologia de Gestão por Objetivos ao setor público, sugere-se a consulta de Araújo (2007) e de Bilhim (2012 e 2013).

A estes motivos, Halachmi (2002, p. 65) acrescentou ainda outros:

- Se não puder medir os resultados, não poderá compreendê-los;
- Se não puder compreendê-los, não poderá controlá-los;
- Se não puder controlá-los, não poderá melhorá-los;
- Se os colaboradores souberem que pretende medir os resultados do seu trabalho, eles irão executá-lo;
- Se não reconhecer o sucesso, não será capaz de o manter;
- Se não reconhecer o insucesso, irá repetir os mesmos erros e desperdiçar recursos;
- Se não conseguir relacionar os resultados aos recursos afetos, não poderá calcular os custos reais.

Partilhando uma perspetiva semelhante, outros autores defendem que a avaliação do desempenho contribui para a clarificação e para a concretização das estratégias organizacionais, permitindo fazer comparações entre os diversos serviços públicos (Levinson, 1970; OECD, 1995; Taylor e Pierce, 1999; Bilhim, 2000; Madureira e Rodrigues, 2007; Kourtit e Waal, 2008, Aguinis, Joo e Gottfredson, 2011). A avaliação do desempenho fornece também informação relevante que poderá ser utilizada para a tomada de decisões³ no que se refere a orçamentação, alocação de recursos, planeamento e motivação dos funcionários (Wholey e Newcomer, 1997; Behn, 2003; Julnes e Mixcóat, 2003; Askim, 2007; Ema, 2012), promovendo a confiança dos cidadãos sobre os serviços públicos (Wholey e Newcomer, 1997; Behn, 2003; Ema, 2012). Outra vantagem apontada diz respeito à facilitação no processo de comunicação entre os gestores e os funcionários sobre os seus desempenhos (Aguinis et al, 2011; Conrad e Guven-Uslu, 2012), pois permite clarificar quais os contributos individuais na concretização das estratégias da organização (Julnes e Mixcóat, 2003). Para além disto, a avaliação do desempenho possibilita a identificação das necessidades individuais de formação, a aferição do ajustamento das competências dos colaboradores às funções que exercem, bem como o potencial reaproveitamento dos mesmos em outras atividades.

³ Alguns estudos referem que esta informação raramente é utilizada para a tomada de decisões políticas (Julnes e Holzer, 2001; Behn, 2002), enquanto outros (e.g. Askim, 2007) concluem que existe uma elevada utilização da mesma. Todavia, o facto de a informação ser seletiva (dizendo respeito a um conjunto restrito de indicadores) e limitada no tempo poderá dificultar a sua utilização para a tomada de decisões estratégicas (Currstine, 2005) se não estiver disponível quando necessária (Julnes, 2006). A eficácia da utilização desta informação por gestores e políticos tem vindo a ser questionada (vd. Laegreid et al, 2006 e Pollitt, 2006).

Permite também recompensar os melhores desempenhos e corrigir os desempenhos menos bons (Madureira e Rodrigues, 2007).

Parecem, assim, existir diversas vantagens decorrentes da utilização de sistemas de avaliação do desempenho no sector público⁴, legitimando a sua implementação em quase todos os países da OCDE. Contudo, diversos autores questionam os benefícios apontados pelos defensores da aplicação desta ferramenta no setor público (e.g. Smith, 1995; Longenecker e Nykodym, 1996; Bissessar, 2000; Behn, 2002; Gianakis, 2002; Meyer, 2002; Marsden, 2004 e 2010), afirmando que parecem ser muitas vezes exagerados e que a sua utilização cada vez mais frequente tem levado a uma diminuição da qualidade na avaliação (De Bruijn, 2002; Van Thiel e Leew, 2002). Longenecker e Nykodym (1996) vão mais longe ao questionar se a avaliação do desempenho deverá estar associada à progressão na carreira (como sucede no caso português), devido ao facto de a sua eficácia ainda não ter sido apoiada por evidências concretas. Estas e outras limitações que têm sido apontadas serão abordadas nos pontos seguintes.

3. Dificuldades de avaliação

As políticas de reforma administrativa implementadas nos países da OCDE pressupõem a aplicabilidade dos modelos de gestão privados ao setor público. Contudo, existem algumas perspetivas críticas que apontam como mais provável o insucesso da importação de princípios de gestão privados pressupõe que as diferenças entre os dois setores levará as organizações públicas a responder de forma diferente às organizações privadas, no que respeita à mudança de modelos de gestão (Proper e Wilson, 2003). As principais dissemelhanças assinaladas que sustentam esta visão referem-se a (Bilhim, 2000; Bissessar, 2000; Pollit, 2003; Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011; Rantanen et al, 2007; Pereira, 2009; Ema, 2012; Frey et al, 2013):

- Contradição entre o interesse público e a obtenção de lucro;
- Restrições legais e ambiente político inerentes à gestão pública;
- Preocupação com o cumprimento de normas em detrimento da concretização de resultados, levando muitas vezes a sobrepor os aspetos processuais (i.e. o “como deve ser feito”) ao que deve ser feito;
- A maior parte dos fundos no sector público advêm da liquidação de impostos e não dos clientes.

⁴ A este respeito, Aguinis et al (2011) defendem que a ocorrência de tais vantagens está de dependente de uma correta conceção e aplicação do sistema.

- Os objetivos de desempenho são definidos em função da missão do serviço público, ao invés do lucro, o que leva muitas vezes à sua ambiguidade;
- Os serviços prestados são naturalmente intangíveis e difíceis de medir;
- Os clientes emitem diferentes juízos de valor sobre os mesmos serviços, pelo que se torna mais complicado estabelecer indicadores de medida;
- A avaliação da qualidade prende-se essencialmente com a medição do nível de satisfação dos clientes. No setor público, o aumento da qualidade pode significar um acréscimo dos custos;
- Os serviços são prestados ao cidadão em geral, de forma indiferenciada, e não a um público restrito e selecionado como sucede no sector privado.

Tendo em conta esta diversidade entre os dois setores, vários autores procuraram estudar as dificuldades sentidas na implementação de sistemas de avaliação do desempenho na administração pública assentes na metodologia de gestão por objetivos. Seguidamente, serão abordadas as principais dificuldades referidas na literatura sobre esta problemática.

3.1. A individualização dos desempenhos

A maioria dos sistemas de avaliação do desempenho pressupõe a individualização dos desempenhos como forma de os mensurar. Atendendo a que a maioria das atividades no setor público é realizada em equipa e que os funcionários públicos prestam um serviço ao cidadão de forma indiferenciada (sem a preocupação de gerar lucro), a individualização dos desempenhos tem sido apontada como uma das principais dificuldades na implementação desta ferramenta (Campbell et al., 1998; Margolis, 2000; Adcroft e Willis, 2005; Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011). Considera-se também que a subjetividade na avaliação do desempenho, decorrente da dificuldade de isolar a variável “desempenho individual” torna-se maior no contexto da administração pública, marcadamente burocrático e mais vocacionado para o cumprimento de processos do que para os resultados. Assim, dificilmente poderão ser calculados salários em função do volume de vendas ou de produção efetiva de bens ou serviços (Adcroft e Willis, 2005; Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011). Mais ainda, os bons desempenhos numa determinada área poderão implicar desempenhos menos bons noutras áreas. Por exemplo, a diminuição das listas de espera na área da saúde poderão

implicar uma diminuição na prevenção de determinadas doenças (Adcroft e Willis, 2005).

Por outro lado, quanto mais intelectualizados forem os postos de trabalho, mais difusos e imprevisíveis se tornam os seus objetivos, pelo que a dificuldade de avaliar os desempenhos individuais será maior (Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011; Belfield e Heywood, 2008). Atendendo a esta dificuldade, algumas das organizações mais eficientes do setor privado optaram por adotar sistemas de avaliação de grupo, atribuindo menor importância à individualização dos desempenhos (Villa, 2009).

3.2. A cultura organizacional

A implementação de um sistema de avaliação do desempenho requer uma cultura organizacional orientada para os resultados e para o mérito, essencialmente vocacionada para o sucesso global da organização. Julnes e Mixcóat (2003) verificaram num estudo empírico tal implementação colidia com a cultura da organização, pois os trabalhadores apresentavam uma perspetiva negativa sobre esta ferramenta, entendendo-a como sendo mais uma decisão do patrão. Pesquisas anteriores (e.g. Keraudren, 1994; Bissessar, 2000) obtiveram resultados semelhantes, observando uma elevada resistência dos funcionários públicos em aceitar esta medida.

De facto, na administração pública parece existir um grande distanciamento dos serviços para uma cultura de meritocracia (Madureira e Rodrigues, 2007), que no caso português poderá dever-se a uma aversão à cultura do número, da prestação regular de contas e da verificação empírica, pois tudo se reduz a procedimentos jurídicos que finalizam em atos administrativos (Araújo, 2001; Gomes, 2001). Segundo Bilhim (2000) e Araújo (2001), o grau de dificuldade de implementação de sistemas de avaliação do desempenho relaciona-se com o modelo de administração subjacente. Nas administrações públicas cuja matriz é a “sociedade industrial”, como no caso da administração americana, a sua introdução é menos difícil. Porém, nas administrações públicas cuja matriz é o “Estado Nação” – exemplo do nosso país – que são mais burocratizadas, menos flexíveis e mais orientadas para os processos e para as missões em detrimento dos fins e objetivos, o nível de dificuldade é bastante superior. Neste sentido, será de esperar que a resistência à avaliação do desempenho seja tanto maior quanto menor a abertura da organização para a mudança, para a inovação e para a premiação do mérito (Ema, 2012). A experiência de Julnes e Mixcóat (2003) sugere que é difícil implementar um sistema de avaliação do desempenho e que são necessários

vários anos para incorporar as mudanças culturais requeridas por esta medida, o que parece ser o caso de Portugal (Araújo, 2009).

Outro aspeto relevante diz respeito à adequação dos sistemas de avaliação do desempenho às diferentes culturas organizacionais existentes no setor público (Marsden, 2004; Cunha, 2006; Madureira e Rodrigues, 2007 e 2011). Com efeito, a administração pública é composta por uma grande diversidade de organismos que se diferenciam em termos de enquadramento legal e de atividades realizadas. Cada organismo tem a sua própria cultura, o que não permite falar apenas de uma cultura da administração pública. Porém, os modelos de avaliação do desempenho são aplicados à grande generalidade dos serviços públicos, procurando integrar e comparar informação de todos, com a pretensão de a utilizar para desenvolver políticas aplicáveis a vários setores de atividade. Este aspeto é relatado como constituindo uma dificuldade acrescida no processo de implementação, uma vez que as especificidades de cada serviço não estão contempladas nos modelos aplicados (Wholey e Newcomer, 1997; Behn, 2003; Marsden, 2004).

3.3. (In) Mensurabilidade dos *outputs*⁵

Os serviços públicos executam uma multiplicidade de atividades, interdependentes entre si (Dixit, 2002), cujos resultados se tornam por vezes difíceis de identificar objetivamente (Festré e Garrouste, 2008; Ema, 2012) e de medir (Smith, 1993). Por este motivo, têm sido apontadas diversas críticas à utilização de critérios (designados indicadores de medida) quantitativos de mensuração, tal como sucede no setor privado (vd. Adcroft e Willis, 2005). A este respeito, Dahrendorf (2004) afirma que é contraproducente avaliar uma universidade com base no número de alunos que licenciou num determinado ano, ou um serviço de cirurgia e os médicos que aí trabalham com base no número de cirurgias efetuadas. Também os resultados do desempenho dos professores não poderão ser avaliados com base nas aprovações dos seus alunos, pois assim não estarão a ser considerados outros aspetos que influenciam a sua *performance*, como sejam as suas capacidades cognitivas, o seu esforço e dedicação e a sua autonomia (Marsden e Belfield, 2006; Festré e Garrouste, 2008).

A utilização de indicadores de medida quantitativos parece ser mais fácil quando estes dizem respeito a produtos tangíveis ou serviços cujos *outputs* são visíveis, como

⁵ Produto ou serviço produzido no seguimento da realização de uma tarefa ou de um conjunto de tarefas (Proper e Wilson, 2003).

por exemplo o número de passaportes emitidos ou licenças de condução. Pelo contrário, nas organizações em que os resultados e os *outputs* não são tangíveis, como no caso da saúde (Adcroft e Willis, 2005), da educação (Dixit, 2002) e da segurança interna (Gomes e Mendes, 2013), a utilização de indicadores quantitativos de desempenho torna-se mais difícil (Dixit, 2002; Cavalluzzo e Itner, 2003; Curristine, 2005; Gomes e Mendes, 2013), pelo que a opção por este tipo de medidas poderá não ser a mais adequada (Curristine, 2005).

3.4. A complexidade do processo de avaliação

A administração pública está inserida numa sociedade e envolvida por um contexto político e económico com diversos interesses (Julnes e Holzer, 2001; Rantanen et al, 2007; Ema, 2012), em que todas as decisões e ações possuem um carácter marcadamente político (Carvalho, 2013). Os funcionários públicos servem diferentes partes: os utentes do serviço, os contribuintes pagadores do serviço e os políticos nos diversos níveis governamentais.

A partir do final dos anos 90, a gestão pública passou a ser perspectivada como a gestão de redes complexas de processos e de comportamentos, compostas por uma variedade de atores e estruturas organizacionais, em que se destacam grupos políticos, grupos de pressão, organizações de cidadãos e organizações privadas (Madureira e Rodrigues, 2007; Ema, 2012). Os sistemas de avaliação do desempenho fazem muitas vezes parte de sistemas político administrativos e a sua implementação é afetada por relações de confiança, o que os transforma em sistemas potencialmente mais complexos (Christensen et al., 2006), pois a participação e a aceitação dos funcionários no processo de avaliação do desempenho constitui um fator crítico para a sua eficácia (Longenecker e Nykodym 1996). De acordo com Pollitt (2010), os modelos de reforma não servem a todas as organizações de igual modo. Neste sentido, a implementação do modelo de avaliação do desempenho deveria contemplar os diversos atores implicados no processo – gestores, diretores, funcionários e seus representantes. No que respeita ao caso português, o modelo SIADAP⁶ foi introduzido por via legislativa (Stoleroff, 2007; Correia, 2011), sem negociação com os principais atores e protagonistas (i.e. gestores, sindicatos, associações profissionais). Por este motivo, a implementação do sistema tem sido acompanhada de várias formas de conflito entre os trabalhadores e o Governo

⁶ Sistema de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

(Stoleroff e Correia, 2008; Pereira, 2009; Stoleroff et al, 2009) que se traduzem em ações formalmente organizadas (e.g. manifestações, greves e resistência geral à implementação destas medidas) e ações individuais (resistência individual, boicotes, reclamações e recursos hierárquicos).

3.5. Constrangimentos de ordem financeira

A cultura de meritocracia prevê o reconhecimento de desempenhos mais elevados, incentivando os funcionários a manterem esses níveis de desempenho. Na maioria das vezes, o reconhecimento é feito através da atribuição de prémios pecuniários ou de progressões na carreira. Neste sentido, os constrangimentos de ordem financeira, que caracterizam várias administrações públicas, representam uma dificuldade na implementação desta cultura, pois limitam o montante disponível para recompensar os melhores desempenhos (Margolis, 2000), podendo mesmo não ocorrer a atribuição de prémios por falta de verbas.

Em Portugal, a atribuição de prémios de desempenho e as promoções na carreira estão suspensas desde 2009 por força das medidas de contenção orçamental implementadas pelo Governo. A distinção dos melhores desempenhos resume-se, apenas, à atribuição de classificações mais elevadas no final do período de avaliação, sem que haja alguma recompensa formal pelos resultados atingidos.

4. Efeitos (não) intencionados na avaliação do desempenho

Diversas pesquisas realizadas sobre a implementação de sistemas de avaliação do desempenho apontam para a existência de efeitos perversos não antecipados, que a longo prazo irão mitigar os benefícios desta ferramenta (De Bruijn, 2002; Van Thiel e Leew, 2002), contrariando assim a eficácia esperada para o processo de gestão. De acordo com Julnes e Holzer (2001), a aplicação desta ferramenta comporta mudanças para a organização que poderão tornar-se ameaçadoras para a estratégia organizacional.

O conceito de consequência não intencionada de uma ação intencional foi estudado inicialmente por Merton (1936). Segundo o autor, este tipo de consequências não é necessariamente negativa e resulta da falta de informação por parte dos decisores estratégicos. Porém, no que respeita à avaliação do desempenho, a literatura existente

aborda com frequência os efeitos perversos. Seguidamente, procuraremos abordar os mais citados⁷.

4.1. (Des)motivação

Os sistemas de avaliação do desempenho têm como finalidade motivar os funcionários, através do conhecimento dos contributos individuais para a estratégia da organização, da clarificação dos objetivos de cada colaborador, da identificação dos aspetos do desempenho que necessitam de melhorias e do reconhecimento dos melhores desempenhos. Porém, os funcionários avaliados têm-se revelado desmotivados e céticos em relação ao sistema e aos seus benefícios, não percebendo a sua finalidade (Marsden e Richardson, 1992; Marsden, 2004 e 2010; Rantanen et al, 2007). Este fenómeno torna-se mais frequente quando os sistemas de avaliação promovem a diferenciação e a competição entre pares, como sucede no caso português, pois os funcionários tendem a perceber o sistema como gerador de iniquidades e subjetividades, beneficiando uns em detrimento de outros (Marsden e Richardson, 1992).

A avaliação do desempenho constitui um *input* para o sistema de remuneração em função do desempenho. Muitos funcionários percebem esta associação com negativismo, considerando-a pouco objetiva (Marsden e Richardson, 1992; Coates, 2004). Afirmam que a maior parte das tarefas que compõem a sua função é realizada em equipa, o que dificulta a individualização dos contributos (Campbell et al., 1998; Margolis, 2000; Madureira e Rodrigues, 2007) de forma justa (Marsden et al, 2000). Se, por um lado, parece existir evidências de que a produtividade aumenta quando se implementa um sistema de remuneração em função do desempenho, por outro lado, novas pesquisas revelam que este sistema falha na motivação dos funcionários para atingirem melhores níveis de desempenho (Marsden 2004 e 2010).

4.2. Mercantilização dos serviços e desprofissionalização dos funcionários

A implementação de medidas reformistas e a importação de sistemas de avaliação do desempenho do setor privado para a administração pública tem conduzido a alterações na gestão e organização do trabalho. Por exemplo, os serviços passaram a

⁷ Poder-se-á argumentar que estes efeitos ocorrem devido a uma incorreta implementação do sistema de avaliação do desempenho. Todavia, Pidd (2005) defende que os efeitos disfuncionais são passíveis de ocorrer mesmo quando os intervenientes procuram implementar o sistema de forma correta e honesta.

estar dependentes de medidas managerialistas, em que a ênfase é colocada nos resultados (Adcroft e Willis, 2005; Correia, 2009). Isto poderá levar a que os gestores se centrem mais em aspetos quantitativos (e.g. número de cirurgias efetuadas, número de alunos aprovados) deixando de lado outros aspetos humanos, como sejam o empenho e a relação profissional-cliente.

Estas alterações tiveram igualmente impacte nas profissões atuantes no setor público, especialmente nas organizações profissionais, onde os funcionários executam atividades altamente especializadas⁸ (Smith, 1995; Goddard et al, 2000). Com efeito, desde o início do século parece assistir-se diversas mudanças nas profissões, sobretudo no sector da saúde (Randal e Kindiack, 2008). A implementação de medidas managerialistas, entre as quais os sistemas de avaliação do desempenho, é relatada como um dos fatores que contribuiu para a perda de autonomia dos profissionais (Clark e Newman, 1997; Seddon, 1997; Adcroft e Willis, 2005; Jarl et al, 2012), uma vez que passou a haver uma definição e estandardização dos produtos e resultados a atingir. A par disto, assiste-se a uma redistribuição de poder, que passa a ser assumido pelos gestores (Murphy, 1990) e à perda de autoridade sobre outras profissões e sobre os clientes (Adcroft e Willis, 2005; Filc, 2006), e ainda o conflito entre os valores da gestão e os valores nucleares da profissão⁹ (Filc, 2006). Por estes motivos, os investigadores defendem que a avaliação do desempenho contribui para a desprofissionalização dos funcionários públicos (Seddon, 1997; Adcroft e Willis, 2005; Randal e Kindiack, 2008).

4.3. Rigidez e estagnação

Os sistemas de avaliação do desempenho pressupõem a utilização de indicadores de medida (Laegreid et al, 2006) que têm por base os resultados atingidos anteriormente e já mensurados. Neste sentido, o próprio sistema cria barreiras e inflexibilidades (Guerry e Nogueira, 2000) levando os gestores a fixarem-se nas medidas e nos dados quantitativos em detrimento das componentes qualitativas do desempenho. A par disto, a utilização destes indicadores poderá inibir a inovação e conduzir à paralisação dos serviços (Smith, 1993 e 1995; De Bruin, 2002; Van Thiel e Leew, 2002; Ryan, 2011), uma vez que se pretende recompensar a reprodução de padrões de desempenhos

⁸ Esta especialização elevada conferia uma relativa autonomia aos profissionais para a execução das suas tarefas. Porém, a implementação de medidas managerialistas trouxe mudanças a este nível.

⁹ Por exemplo, na profissão médica, existe um conflito entre o valor de eficiência e os valores de cuidar e de relacionamento com os pacientes.

anteriores, procurando melhorá-los continuamente, sem considerar novas metas e novos resultados a atingir (Smith, 1993 e 1995), mesmo que relevantes. Mais ainda, os objetivos a atingir são definidos com antecedência, condicionando o trabalho em função deles (Dixit, 2002), sem ter em conta alterações na envolvente interna e externa que poderão levar a que seja mais importante o alcance de outros resultados.

4.4. Aumento dos custos

A avaliação do desempenho implica um aumento de custos para o Estado e para a organização (Van Thiel e Leew, 2002; Greiling, 2005). Os modelos implementados têm sido apontados como excessivamente burocráticos, envolvendo uma grande carga administrativa com a necessidade consequente de investimento de tempo para uma correta implementação (Ho, 2003; Curristine, 2005; Greiling, 2005; Julnes, 2006; Ema, 2012). Este processo origina um enorme volume de dados que terá de ser recolhido, verificado, analisado e auditado. Para tal, serão necessários diversos funcionários afetos quase totalmente a estas tarefas, o que implica a contratação de mais profissionais para a realização de outras atividades. Por outro lado, o trabalho a realizar pelos outros funcionários, bem como a sua qualidade, serão certamente influenciados pelo tempo despendido na aplicação do modelo. Neste sentido, seria relevante proceder-se à quantificação do tempo despendido pelos funcionários na implementação do sistema de avaliação do desempenho, por forma a determinar os custos para a organização (Greiling, 2005).

4.5. Comportamentos disfuncionais dos avaliados

A par da desmotivação, os avaliados poderão apresentar outros comportamentos disfuncionais na organização, como estratégia de resposta à aplicação de sistemas de avaliação do desempenho. Assentando a avaliação em objetivos a atingir pelos colaboradores, existe a possibilidade de estes se dedicarem apenas às tarefas que irão ser avaliadas (Levinson, 1970; Cunha, 2006), justificando a não realização de determinado trabalho como não fazendo parte dos seus objetivos. Ou seja, o colaborador irá esforçar-se apenas para atingir ou superar os seus objetivos quantitativos, exibindo um comportamento profissional que lhe parece o mais adequado para ser avaliado de forma positiva. Fá-lo com o intuito de ser recompensado ou, em última análise, de evitar uma penalização (Cunha, 2006). Uma vez atingido este nível, o trabalhador poderá dedicar-se a outras tarefas. Desta forma, a avaliação do desempenho com base em objetivos

quantificados (por vezes de forma rígida) pode representar um estímulo para um comportamento perverso por parte do avaliado, não trazendo valor acrescentado para a organização (Madureira e Rodrigues, 2011). Isto sucede porque os gestores e os funcionários têm intenções diferentes. Enquanto o primeiro procura obter um maior esforço por parte dos trabalhadores no sentido de realizar um melhor serviço, a resposta do segundo poderá ser um comportamento não desejado (Proper e Wilson, 2003).

De forma semelhante, a atribuição de incentivos salariais em função do desempenho poderá promover comportamentos de busca de recompensa no curto prazo, enfraquecendo o envolvimento e o compromisso do funcionário para com os interesses coletivos da organização (Klein, 1994, De Vries, 2010). Mais ainda, o reconhecimento individual do mérito poderá conduzir ao aumento do individualismo e da competição entre pares, com a conseqüente desvalorização dos esforços coletivos que procuram dar resposta aos desafios organizacionais, bem como uma correta aplicação das políticas públicas que não são mensuráveis através da avaliação do desempenho tradicional (De Vries, 2010).

De acordo com De Bruijn (2002), os profissionais avaliados poderão perverter o sistema e sentirem-se justificados por isso, pois consideram que têm de se proteger, alimentando-o com dados pouco relevantes para a profissão mas que correspondem às expectativas do mesmo. Procuram, assim, manter o *status quo* da profissão (Ackroyd et al, 2007).

4.6. Diminuição da qualidade dos dados fornecidos

A dificuldade em quantificar os *outputs* produzidos, que se observa com frequência no setor público, poderá levar à fixação em indicadores mais fáceis de mensurar, apesar de não serem os mais relevantes para a organização. Por outro lado, a escolha dos indicadores pode ter como propósito influenciar os resultados da avaliação e, contrariamente às expectativas, estes poderão não fornecer um relatório exato e preciso do desempenho em si, diminuindo a qualidade do conhecimento sobre os níveis reais de desempenho (Goddard et al, 2000; Van Thiel e Leew, 2002). Ou seja, o desempenho poderá ser inferior ao reportado (i.e. sobrerrepresentado) ou o contrário (i.e. subrepresentado) (Smith, 1995). Rego et al. (2010) verificaram numa das suas experiências que as classificações atribuídas pelos superiores hierárquicos não refletiam o desempenho real dos funcionários e que existia uma discrepância entre essas classificações e as autoavaliações. Os autores concluem que outras causas estarão a

influenciar a avaliação do desempenho e que esta não reflete os desempenhos reais. Uma dessas causas poderá ser a dificuldade em diferenciar os desempenhos individuais. No caso português, assiste-se a uma atribuição quase indiferenciada de classificações médias, uma vez que as classificações mais elevadas estão sujeitas a quotas e não poderão ser atribuídas a todos os funcionários. Desta forma, ao invés de dar a conhecer os reais contributos dos funcionários para os resultados da organização, a avaliação do desempenho resume-se a mero procedimento administrativo que não acrescenta valor ao serviço público.

4.7. Utilização dos dados para outros fins

Como referido anteriormente, a principal finalidade de um sistema de avaliação do desempenho é dar a conhecer os contributos dos colaboradores para a concretização dos objetivos estratégicos da organização e premiar os desempenhos mais elevados. Contudo, esta ferramenta poderá ser utilizada para outros fins, tal como refere Marsden (2004), afirmando que a avaliação do desempenho pode ser usada como um instrumento de negociação de novas normas e padrões de desempenho. Deste modo, a sua utilização permite capacitar os gestores para redefinir as normas de desempenho para a sua organização, contando com a complacência do maior número possível de trabalhadores, através de acordos explícitos ou tácitos. Assim, a avaliação do desempenho terá duas faces: uma no sentido em que poderá servir de incentivo, ao clarificar quais são os objetivos a atingir e as formas de recompensar os desempenhos elevados; e uma outra relacionada com a possibilidade de os gestores a utilizarem como instrumento para pressionar os funcionários a atingir níveis de desempenho mais elevados, sob pena de perderem a sua remuneração ou mesmo os seus empregos. Na perspetiva do autor, este acontecimento poderá ajudar a explicar a perseverança observada em sucessivos governos no que se refere à utilização da avaliação do desempenho e da remuneração em função do desempenho, apesar de existirem várias evidências que apontam para o seu insucesso no que respeita à motivação dos funcionários.

Considerações finais

Face ao exposto, podemos concluir que os sistemas de avaliação do desempenho parecem apresentar diversos benefícios para as organizações públicas, pois permitem contribuir para a melhoria da produtividade e da qualidade dos serviços prestados. Estes

sistemas fornecem também informações relevantes que podem ser utilizadas para a tomada de decisões estratégicas e de definição de políticas públicas.

A pesquisa conduzida sobre a importação destes sistemas do setor privado para a administração pública pressupõe que ocorra quase inevitavelmente uma diversidade de respostas entre as organizações públicas e privadas, devido às diferenças existentes entre os setores em que se inserem. Tais diferenças poderão estar na base das várias dificuldades sentidas pelos serviços e funcionários públicos na implementação de sistemas de avaliação do desempenho que utilizam metodologias e princípios semelhantes aos do setor privado. Os referidos sistemas assentam na individualização dos desempenhos, na meritocracia e na definição de objetivos individuais quantitativos. Por este motivo, são apontados como sendo pouco ajustados à missão do serviço público (i.e. servir indiferenciadamente todos os cidadãos) e à cultura prevalente da administração pública, preferencialmente burocrática e vocacionada para o cumprimento de regras e normas, sem a preocupação de controlar resultados e de gerar lucro. A par das dificuldades, têm sido evidenciadas diversas consequências não intencionadas que, na perspectiva dos investigadores, parecem atenuar a longo prazo os benefícios da avaliação do desempenho no setor público, conduzindo à sua ineficácia e à produção de informação não relevante para os serviços, para os profissionais e para o público em geral.

Tendo em conta as potencialidades e as fragilidades evidenciadas para esta medida, permitimo-nos sugerir a pertinência de desenvolver políticas públicas no âmbito da avaliação do desempenho suficientemente flexíveis que permitam contemplar a diversidade cultural existente na administração pública, sem contudo colocar em causa o propósito de aferir os desempenhos de forma integrada. Pensamos que tal poderá passar pela adoção de métodos diferenciados de avaliação do desempenho, que contemplem parâmetros comuns e outros específicos relacionados com as idiossincrasias dos vários organismos públicos. Partilhando a perspectiva de Madureira e Rodrigues (2011) consideramos também que poderá ser relevante o desenvolvimento de sistemas de avaliação baseados nos resultados atingidos por grupos de trabalho (em substituição das formas tradicionais de individualização dos desempenhos). Para a sua concretização, não podemos deixar de considerar que poderá ser vantajosa a contribuição e o compromisso dos diversos atores intervenientes nas várias fases do processo de avaliação do desempenho.

Referências Bibliográficas

- Ackroyd, Stephen; Ian Kirkpatrick e Richard Walker (2007), “Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: a comparative analysis.” *Public Administration*, 85 (1), pp. 9–26.
- Adcroft, Andy e Robert Willis (2005) "The (un)intended outcome of public sector performance measurement". *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5), pp. 386 – 400.
- Aguinis, Herman; Harry Joo e Ryan Gottfredson (2011). “Why we hate performance management - And why we should love it”. *Business Horizon*, 54, pp. 503-507.
- Araújo, Joaquim (2001), “Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy”. *Public Administration*, 79 (4), pp. 915-932.
- Araújo, Joaquim (2007). “A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente”. *Paper apresentado no Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. San Domingo.
- Armstrong, Michael (2000). *Performance management – key strategies and practical guidelines* (2ª Ed.). Londres: Kogan Page.
- Askim, Jostein (2007), “How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience”. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), pp. 453–472.
- Behn, Robert (2002). “The psychological barriers to performance management: or why isn’t everyone jumping on the performance-management bandwagon?” *Public Performance and Management Review*, 26 (1), pp. 5-25.
- Behn, Robert (2003), “Why measure performance? Different purposes require different measures.” *Public Administration Review*, 63 (5), pp. 586–606.
- Bento, Regina, Lourdes White e Susan Zacur (2012). “The stigma of obesity and discrimination in performance appraisal: a theoretical model”. *The International Journal of Human Resource Management*, 23 (15), pp. 3196-3224.
- Belfield, Clive e John S. Heywood (2008), “Performance pay for teachers: determinants and consequences”. *Economics of Education Review*, 27, pp. 243-252.
- Bilhim, João (2000). “Problemas da gestão por objetivos na administração pública”. In Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. *Gestão por objetivos na administração pública – fórum 2000*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, pp. 27-46.
- Bilhim, João (2012). “A meritocracia na administração pública”. In Hugo Silvestre e Joaquim Araújo (Eds.). *Coletânea em administração pública*. Lisboa: Escolar Editora, pp. 163 – 180.
- Bilhim, João (2013). “Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira In César Madureira e Maria Asencio (Orgs.). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, pp. 189-203.
- Bissessar, Anne Marie (2000), “The introduction of new appraisal systems in the public services of the commonwealth caribbean.” *Public Personnel Management*, 29 (2), pp. 277-292.
- Boyne, George; Oliver James, Peter John e Nicolai Petrovsky (2010), “What if public management reform actually works”. In H. Margetts, P. 6 e C. Hood (eds.). *Paradoxes of modernization. Unintended consequences of public policy reform*. Oxford: Oxford University Press, pp. 203-218.
- Caetano, António (1996). *Avaliação de desempenho - metáforas, conceitos e práticas*. Lisboa: RH Editores.
- Campbell, Donald; Kathleen M. Campbell e Ho-Beng Chia (1998), “Merit pay, performance appraisal and individual motivation: an analysis and alternative. *Human Resources Management*, 37 (2), pp. 131-146.
- Carvalho, Elisabete (2013). “Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia – Problemas e Práticas*, 73, pp. 131-148.

- Cavalluzzo, Ken e Christopher Ittner (2004). “Implementing performance measurement innovations: evidence from Government”. *Accounting, Organizations and Society*, 29, pp. 243–267.
- Christensen, Tom; Per Laegreid e Ingrid Marie Stigen (2006). “Performance management and public sector reform: the Norwegian hospital reform.” *International Public Management Journal*, 9 (2), pp. 113–139.
- Clarke, John e Janet Newman (1997). *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Londres: Sage.
- Coates, Grant (2004). “En-trusting appraisal to the trust.” *Gender, Work and Organization*, 11 (5), pp. 566-588.
- Conrad, Lynne e Pinar Guven Uslu (2012). “UK health sector performance management: conflict, crisis and unintended consequences.” *Accounting Forum*, 36, pp. 231– 250.
- Correia, Tiago (2009). “A reconceptualização dos modos de produção de saúde no contexto da reforma hospitalar portuguesa”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 85, pp. 83-103.
- Correia, Tiago (2011). “New public management in the Portuguese health sector: a comprehensive reading”. *Sociologia On Line*, 2, pp. 573-598.
- Cunha, João Vieira (2006). “Avaliação: Perigo ou Panaceia?”. *Diário de Notícias* de 28 de Julho de 2006.
- Curristine, Teresa (2005). “Government performance: lessons and challenges”. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), pp. 127-151.
- Dahrendorf, Ralph (2004). “Avaliação de desempenho na Administração Pública”. *Público* de 10 de Janeiro de 2004.
- De Bruijn, Hans (2002). “Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement”. *The International Journal of Public Sector Management*, 15 (6/7), pp. 578-594.
- De Vries, Michiel (2010). “Performance measurement and the search for best practices”. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), pp.313-330.
- Dixit, Avinash (2002). “Incentives and Organizations in the public sector: an interpretive review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Drucker, Peter (1954). *The practice management*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Ema, Cioclea (2012). “Factors affecting performance evaluation in public organizations”. *Performance evaluation*, 12 (1), pp. 847-850.
- Festré, Agnès e Pierre Garrouste (2008). “Motivation, incentives and performance in the public sector”, disponível em http://www.webssa.net/files/Article_2008_Motivations_incentives_Perf_PS_rev_2.pdf.
- Filc, Dani (2006). “Physicians as ‘organic intellectuals’. A contribution to the stratification versus deprofessionalization debate”. *Acta Sociologica*, 49 (3), pp. 273–285.
- Frey, Bruno; Fabian Homberg e Margit Osterloh (2013). “Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service”. *Organization Studies*, 34 (7) pp. 949–972.
- Gianakis, Gerasimos A. (2002). “The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?” *Public Administration Quarterly*, 26 (1), pp. 34-64.
- Goddard, M; R. Mannion e P. Smith (2000). “Enhancing performance in health care: a theoretical perspective on agency and the role of information”. *Health Economics*, 9 (2), pp. 95–107.
- Gomes, João Salis (2001). “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal.” In Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (eds.). *Administração pública e política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos estados unidos*. Oeiras: Celta Editora, pp. 77-102.
- Gomes, Patrícia e Sílvia Mendes (2013). “Performance measurement and management in Portuguese law enforcement”. *Public Money & Management*, pp. 31-38.
- Greiling, Dorothea (2005). “Performance measurement in the public sector: the German experience”. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), pp. 551-567.

- Greiling, Dorothea (2006). "Performance management: a remedy for increasing the efficiency of public services?" *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55 (6), pp. 448-465.
- Guerry, Chris e Fernanda Nogueira (2000). "Reflexões acerca da aplicabilidade à administração pública de inovações recentes na gestão de empresas privadas." Comunicação apresentada ao 2.º Encontro do Instituto Nacional de Administração (INA), 31 de Março. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Halachmi, Arie (2002). "Performance measurement and government productivity". *Work Study*, 52 (2), pp. 63-73.
- Hanley, Glennis e Loan Nguyen (2005). "Right on the Money: what do Australian unions think of performance-related pay?" *Employee Relations*, 27 (1/2), pp. 141-159.
- Ho, Alfred (2003), "Perceptions of performance measurement and the practice of performance reporting by small cities". *State and Local Government Review*, 35 (3), pp. 161-173.
- Jarl, Maria, Anders Frederikson e Sofia Persson (2012). "New public management in public education: a catalyst for the professionalization of Swedish school principals". *Public Administration*, 90 (2), pp. 429-444.
- Johnson, Liway e John Shields (2007). "Lessons from management-union partnership in teacher performance appraisal in the New South Wales public education system". *International Journal of Human Resource Management*, 18 (7), pp. 1214-1227.
- Julnes, Patria de Lancer (2006), "Performance measurement: an effective tool for government accountability? The debate goes On.". *Evaluation*, 12 (2), pp. 219-235.
- Julnes, Patria de Lancer e Marc Holzer (2001). "Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation". *Public Administration Review*, 6 (1), pp. 693-708.
- Keraudren, Phillipe (1994). "The introduction of performance related pay in the British civil service (1982-88): a cultural perspective. *International Review of Administrative Science*, 60, pp. 23-36.
- Klein, R. (1994). "Lessons from the financial scandals in Wessex and the West Midlands". *British Medical Journal*, 308, pp. 215-216.
- Kourtit, Karima e A. A. De Waal (2008). "Strategic performance management in practice: Advantages, disadvantages and reasons for use". Rochester, doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1192264>
- Lægred, Per; Paul Roness e Kristin Rubecksen, (2006). "Performance management in practice: the Norwegian way". *Financial Accountability and Management*, 22 (3), pp. 251-270.
- Lawler, Edward (1990). *Strategic pay: aligning organizational strategies and pay systems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Levinson, Harry (1970). "Management by whose objectives?" *Harvard Business Review*, 48 (4), 125-134.
- Longenecker, Clinton e Nick Nickodym (1996). "Public sector performance appraisal effectiveness: a case study". *Public Personnel Management*, 25 (2), pp. 151-164.
- Madureira, César e Miguel Rodrigues. (2007), "Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI". *Revista Sociedade e Trabalho*, 33, pp. 27-43.
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2011), "A Avaliação do Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Portuguesa - Desafios e limitações do SIADAP". *Iº Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 7 e 8 de Julho.
- Margolis, Adrienne (2000). "Private acceptance, public nuisance." *Management Accounting*, 78 (5), pp. 36-37.
- Marsden, David (2004). "The role of performance-related pay in renegotiating the 'effort bargain': the case of British public service". *Industrial and Labor Relations Review*, 57 (3), pp. 350-370.
- Marsden, David (2010). "The paradox of performance related pay systems. Why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" In Helen Margetts,

- Perri 6 and Cristopher Hood (eds.). *Paradoxes of modernization. Unintended consequences of public policy reform*. Oxford: Oxford University Press, pp. 185-202.
- Marsden, David e BELFIELD, R. (2006), "Pay for performance when output is hard to measure: the case of performance pay for school teachers." LSE Research Online, http://eprints.lse.ac.uk/850/1/LERA_teachers_paperRR_4_final.pdf
- Marsden, David; Stephen French e Katsuyuki Kobi (2000). "Why does performance pay demotivate? Financial incentives versus performance". Londres: Centre for Economic Performance, disponível em <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0476.pdf>
- Marsden, David e Ray Richardson (1992). "Motivation and performance related pay in the public sector: a case study of the inland revenue. Londres: Centre for Economic Performance, *Discussion Paper n.º 75*, disponível em <http://eprints.lse.ac.uk/3647/>
- Mayne, John (2007). "Challenges and lessons in implementing results-based management." *Evaluation*, 13 (1), pp. 87-109.
- McAdam, Rodney, Shirley Hazlett e Christine Casey (2005). "Performance management in the UK public sector – addressing multiple stakeholder complexity." *The International Journal of Public Sector Management*, 18 (3), pp. 256-273.
- Merton, Robert (1936). "The unanticipated consequences of purposive social action." *American Sociological Review*, 1 (6), pp. 894-904.
- Meyer, Marshall (2002). *Rethinking performance measurement: beyond the balanced scorecard*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (1995). "Governance in transition - public management reforms". In OECD Countries. Paris: OECD.
- Pereira, Irina (2009). "Avaliação do desempenho docente e conflitos profissionais: ensaio de um enquadramento e exploração de evidências sobre o caso português. CIES/ISCTE-IUL, Working Paper n.º58.
- Osborne, David e Ted Gaebler (1992). *Reinventing government*. Nova Iorque: Addison-Wesley Publishing.
- Pidd, M. (2005). "Perversity in public service performance measurement". *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (5/6), pp.482 – 493.
- Pollitt, Christopher (2006) 'Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1): 25–44.
- Pollitt, Christopher (2010b). "Public management reform during financial austerity". Statskontoret disponível em <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/Om%20offentlig%20sektor/Om-offentlig-sektor-2.pdf>.
- Proper, Carol e Deborah Wilson (2003). "The use and usefulness of performance measures in the public sector". *CMPO Working Paper Series N.º 03/073*, disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.148.448&rep=rep1&type=pdf>
- Randall, G. e D. Kindiak, D. (2008). "Deprofessionalization or postprofessionalization? Reflections on the state of social work as a profession". *Social Work in Health Care*, 47 (4), pp. 341-354.
- Rantanen, Hannu, Harri I. Kulmala, Antti Lönnqvist e Paula Kujansivu (2007). "Performance measurement systems in the Finnish public sector". *International Journal of Public Sector Management*, 20 (5), pp. 415-433.
- Rego, Arménio; Carla Marques, Susana Leal, Filipa Sousa e Miguel Pina e Cunha (2010). "Psychological capital and performance of Portuguese civil servants: exploring neutralizers in the context of an appraisal system". *The International Journal of Human Resource Management*, 21 (9), pp. 1531–1552.
- Ryan, Bill (2011). "Public management in difficult economic times". *Policy Quarterly*, 7 (3), pp. 20-27.
- Sanderson, Ian (2001). "Performance management evaluation and learning in modern local government". *Public Administration*, 79 (2), pp. 297-313.

- Seddon, T. (1997), "Education: Deprofessionalised or Reregulated, Reorganized and Reauthorized". *Australian Journal of Education*, 41 (3), pp. 228-246.
- Smith, Peter (1993). "Outcome related performance indicators and organizational control in the public sector". *British Journal of Management*, 4, pp. 135-151.
- Smith, Peter (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector". *International Journal of Public Administration*, 18 (2/3), pp. 277-310.
- Stoleroff, Alan (2007) "The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions". *Transfer - European Review of Labour and Research*, 13 (4), 631-652.
- Stoleroff, Alan e Tiago Correia. (2008). "A empresarialização do sector hospitalar público português: a desregulação do mercado de trabalho médico e os desafios sindicais para a sua re-regulação". *CIES e-Working Paper*, n.º 47.
- Taylor, Paul J. e Jon L. Pierce (1999). "Effects of introducing a performance management system on employees' subsequent attitudes and effort." *Public Personnel Management*, 28 (3), pp. 423-452.
- Van Thiel, Sandra e Frans Leeuw (2002). "The performance paradox in the public sector." *Public performance and management review*, 25 (3), pp.267-281.
- Villa, J. (2009), "El timo de la evaluación del desempeño", disponível em <http://www.trabajadorespublicos.es/general/1022-el-timo-de-la-evaluacion-del-desempeno.pdf>
- Wholey, Joseph e Kathryn Newcomer (1997). "Clarifying goals, reporting results". *New Directions for Evaluation*, 75, pp. 91-98.