



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA
40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Trabalho, Organizações e Profissões [ST]

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO EM TEMPOS DE AUSTERIDADE

STOLEROFF, Alan

Doutoramento em Sociologia

CIES/ISCTE-IUL

alan.stoleroff@iscte.pt

VICENTE, Mara

Doutoranda em Sociologia

CIES/ISCTE-IUL

mara_alexandra_vicente@iscte.pt

Resumo

A implementação de sistemas de avaliação do desempenho no setor público constitui o principal elemento das reformas administrativas influenciadas pelos princípios da Nova Gestão Pública. A principal finalidade desta medida gestionária, apontada nos diversos discursos políticos, prende-se com o aumento de eficiência e com a motivação dos funcionários para atingirem níveis de desempenho elevados.

Na literatura, surgem diferentes abordagens relativamente à eficácia desta medida no contexto da administração pública que apontam para conclusões contrárias: enquanto umas evidenciam os seus benefícios, outras procuram analisar as várias consequências não intencionadas decorrentes da aplicação desta medida que parecem mitigar tais benefícios.

Em Portugal, a aplicação do SIADAP tem-se revestido de diversos problemas desde o início, em 2004, produzindo diversas consequências não intencionadas e não mencionadas nos discursos de legitimação. Um estudo de caso conduzido por nós no setor hospitalar permitiu observar algumas destas consequências.

No contexto atual de austeridade, em que se assiste a sucessivas tentativas de redução do estado social e da despesa com pessoal na administração pública, a avaliação do desempenho (assente em princípios meritocráticos de inspiração empresarial) torna-se numa ferramenta fundamental de legitimação no que respeita a decisões de afastamento dos funcionários públicos mais vulneráveis.

Abstract

The implementation of performance appraisal systems in the public sector is the key element of administrative reforms influenced by the principles of New Public Management. The main goal of this managerial measure, pointed out in several political discourses, regards the improvement of efficiency and employee motivation to achieve higher performances.

Academic literature refers different approaches regarding the efficiency of this measure in public administration that point to opposite conclusions: while some show their benefits, others seek to analyze the various unintended consequences arising from the application of this measure that mitigate such benefits.

In Portugal, the implementation of SIADAP has been accompanied by several problems since its start, in 2004, producing several unintended consequences that are not mentioned in the speeches of legitimation. A case study conducted by us in the hospital sector has showed some of these consequences.

In the current context of financial austerity, with successive attempts to diminish the Welfare State and to reduce personnel expenses in public administration, performance appraisal systems (based on meritocratic principles of business inspiration) becomes a fundamental tool of legitimation in respect of decisions on the exit of the most vulnerable employees.

Palavras-chave: avaliação do desempenho, meritocracia, austeridade, consequências não intencionadas

Keywords: performance appraisal, meritocracy, austerity, unintended consequences

Introdução

As agendas de reforma administrativa das últimas décadas, influenciadas pelo paradigma da Nova Gestão Pública, conduziram à implementação de medidas managerialistas tendo por base a aplicação de princípios e modelos de gestão do setor privado, procurando dotar as respetivas administrações públicas de maior eficiência. Neste sentido, diversos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) encetaram esforços com o objetivo de implementar sistemas de avaliação do desempenho. Esta medida managerialista tem sido perspetivada como um elemento central na gestão de qualquer serviço público (Moyhihan e Pandey, 2010) mantendo-se presente nas diversas agendas políticas reformistas. Os resultados observados no decorrer da sua aplicação parecem revelar a existência de consequências não antecipadas que condicionam a sua eficácia e contrariam a sua finalidade.

O presente *paper* tem por objetivo apresentar uma discussão sobre as consequências não antecipadas da implementação de sistemas de avaliação do desempenho nos serviços públicos, baseados em princípios meritocráticos de inspiração empresarial. Esta discussão encontra-se estruturada em quatro partes. Na primeira parte procuramos abordar as principais vantagens e limitações da avaliação do desempenho no setor público que são referidas na literatura. Na segunda parte, abordamos a aplicação desta ferramenta no setor público português, apresentando também alguns resultados obtidos no âmbito de uma pesquisa empírica realizada por nós que parecem ilustrar algumas destas limitações. Discutiremos de seguida o papel da avaliação do desempenho no atual cenário de austeridade financeira e de redução da dívida pública. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões.

1. Avaliação do desempenho no setor público

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 (Sanderson, 2001; Gianakis, 2002; McAdam et al, 2005; Christensen et al, 2006; Greiling, 2005 e 2006; Johnson e Shields, 2007; van Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). A sua aplicação 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 em dois pressupostos: 1) possibilidade de mensuração do desempenho no setor público (Van Thiel e Leeuw, 2002) e 2) remuneração em função do desempenho (Hanley e Nguyen, 2005; Marsden, 2010). As principais finalidades desta medida, apontadas nos discursos políticos de legitimação, prendem-se com a melhoria da produtividade dos serviços públicos e com a motivação dos seus funcionários (Bissessar, 2000; Hanley e Nguyen, 2005; Mayne, 2007).

Os modelos de avaliação do desempenho implementados no âmbito desta medida assentam numa metodologia de gestão por objetivos, integrando de um modo geral quatro etapas: 1) definição de objetivos, 2) planeamento da ação, 3) autocontrolo e 4) revisões periódicas (Drucker, 1954; Caetano, 1996). A introdução desta metodologia prevê que a organização se foque na mensuração e no controlo dos resultados, procurando alinhar os desempenhos individuais com os objetivos organizacionais e procurando obter um *feedback* constante (Bilhim, 2000 e 2013; Araújo, 2007).

1.1. Benefícios da avaliação do desempenho

A avaliação do desempenho no setor público tem vindo a ser perspetivada como uma ferramenta importante para o desenvolvimento de uma cultura de responsabilização e melhoria da produtividade (Taylor e Pierce, 1999; Greiling, 2005; Ema, 2012). Na literatura, são enumerados diversos benefícios decorrentes da aplicação desta ferramenta de gestão, nomeadamente, o seu contributo para a clarificação e para a concretização das estratégias organizacionais, possibilitando fazer comparações entre os diversos serviços públicos (OECD, 1995; Taylor e Pierce, 1999; Bilhim, 2000; Madureira e Rodrigues, 2007; Kourtit e Waal, 2008, Aguinis, Joo e Gottfredson, 2011). Alguns autores (e.g. Osborne e Gaebler, 1992; Wholey e Newcomer, 1997; Behn, 2003; Askim, 2007; Madureira e Rodrigues, 2007; Ema, 2012) referem a relevância das informações que a avaliação do desempenho poderá fornecer e a possibilidade de ser utilizada para a tomada de decisões no que se refere a orçamentação, alocação de recursos, planeamento e motivação dos

funcionários, através da atribuição de recompensas para os melhores desempenhos e de correções dos desempenhos menos bons. 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), pressupondo a clarificação dos contributos individuais na concretização das estratégias organizacionais (Julnes e Mixcóatl, 2003).

1.2. Limitações da avaliação do desempenho no setor público

A par do reconhecimento de diversos benefícios decorrentes da aplicação de sistemas de avaliação do desempenho em serviços públicos, baseados em princípios de gestão privada, existem também diversas abordagens críticas sobre o sucesso desta aplicação, pressupondo que as diferenças entre os setores público e privado levarão as respetivas organizações a responder de forma diferente (Proper e Wilson, 2003; Stoleroff e Pereira, 2008). As principais dissemelhanças que sustentam esta visão referem-se a (Bilhim, 2000; Bissessar, 2000; Pollitt, 2003; Madureira e Rodrigues, 2007; Rantanen et al, 2007; 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 advém da liquidação de impostos;
- 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;
- 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 setor privado.

Tendo em conta as diferenças assinaladas nos modelos organizativos dos dois setores, compreende-se que o sucesso na implementação de medidas gestionárias, de inspiração empresarial, na administração pública possa ser condicionado por diversos fatores relacionados com as suas próprias especificidades. No que respeita à avaliação do desempenho assente em objetivos quantitativos individuais, diversos fatores poderão interferir na fase de implementação do sistema, tornando impossível a antecipação de todas as consequências decorrentes desta aplicação. Seguidamente, procuramos abordar algumas das consequências não antecipadas.

a) Resistência à mudança para uma cultura de números

A administração pública caracteriza-se, de um modo geral, por apresentar uma cultura organizacional mais vocacionada para o cumprimento de normas e procedimentos administrativos em detrimento dos fins e objetivos (Bilhim, 2000; Araújo, 2001; Madureira e Rodrigues, 2007). Neste contexto, a implementação de sistemas de avaliação do desempenho assentes em objetivos quantitativos e recompensas individuais afigura-se como um processo complexo e difícil, podendo originar resistências por parte dos atores. O grau de complexidade será tanto maior quanto mais burocratizada for a organização e maior o seu distanciamento em relação a uma cultura de meritocracia e de inovação (Bilhim, 2000; Araújo, 2001; Ema, 2012; Hood, 2012).

b) Fixação em medidas quantitativas para avaliar os desempenhos e manipulação de resultados

Os sistemas de avaliação do desempenho pressupõem a utilização de indicadores de medida (Laegreid et al, 2006) que se baseiam na quantificação de *outputs*¹. A fixação em medidas quantitativas para mensurar os desempenhos individuais, sem contemplar as suas componentes qualitativas (Mayne, 2007), poderá conduzir a uma visão limitada dos resultados atingidos. Mais ainda, a fixação na quantificação poderá igualmente levar à escolha propositada de indicadores de medida mais fáceis de mensurar, independentemente da sua relevância para os objetivos do serviço, diminuindo assim a qualidade dos dados fornecidos pela avaliação

do desempenho. De igual forma, os dados poderão ser obtidos e/ou reportados de modo a evidenciar resultados específicos ou a ir ao encontro de determinadas agendas (Van Dooren e Thijs, 2010; Van Dooren et al, 2010; Hood, 2012). Por seu lado, a utilização sistemática dos mesmos indicadores de medida poderá inibir a capacidade de inovação da organização, pois procura-se recompensar a reprodução de padrões anteriores de desempenho numa perspetiva de melhoria contínua (Smith, 1995; De Bruijn, 2002; Van Thiel e Leew, 2002; Ryan, 2011).

c) Aumento de 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 um grande número de recursos e de tempo (Ho, 2003; Curristine, 2005; Greiling, 2005; Julnes, 2006; Ema, 2012) que poderiam ser utilizados para melhorar o desempenho (Christensen et al, 2014). Paralelamente, o reconhecimento de desempenhos mais elevados é feito através da atribuição de prémios pecuniários ou de progressões na carreira, o que contribui também para o aumento de custos. A este respeito, refira-se que os constrangimentos de ordem financeira, que caracterizam várias administrações públicas, representam uma dificuldade na implementação desta ferramenta, pois limitam o montante disponível para recompensar os melhores desempenhos (Margolis, 2000), podendo mesmo não ocorrer a atribuição de prémios por falta de verbas.

d) O sistema de avaliação é (des)motivador

Uma das finalidades dos sistemas de avaliação do desempenho, apontada nos discursos políticos, refere-se à motivação dos funcionários, através da clarificação dos contributos individuais e da recompensa dos melhores desempenhos. Porém, a literatura refere que os funcionários avaliados tendem a revelar-se desmotivados e céticos em relação ao sistema e aos seus benefícios, não percebendo finalidade do mesmo (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, pois os funcionários tendem a perceber o sistema como gerador de iniquidades e subjetividades, beneficiando uns em detrimento de outros (Marsden e Richardson, 1992; Julnes e Mixcóatl, 2003) e a relação entre desempenho e remuneração é vista como pouco objetiva (Marsden e Richardson, 1992; Coates, 2004).

e) Utilização da avaliação do desempenho para outros fins

A avaliação do desempenho poderá ser utilizada para outros fins que não apenas a mensuração dos contributos individuais. A este respeito, Marsden (2004) considera que a avaliação do desempenho pode ser usada como um instrumento de negociação de novas normas e padrões de desempenho por parte dos gestores, contando com a complacência do maior número possível de trabalhadores, através de acordos explícitos ou tácitos. Por outro lado, também pode ser utilizado para afastar da administração pública os funcionários mais vulneráveis de forma legitimada, através de critérios meritocráticos (Stoleroff, 2013). 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 pressionar os funcionários a atingir níveis de desempenho mais elevados, sob pena de perderem a sua remuneração ou mesmo os seus empregos (Marsden, 2004).

2. A avaliação do desempenho no setor público em Portugal

Em Portugal, a introdução de modelos de avaliação do desempenho baseados no cumprimento de objetivos teve início em 2004, após a aprovação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública – SIADAPⁱⁱ, com referências explícitas à Nova Gestão Pública (Rhodes et al, 2012; Gonçalves, 2013; Stoleroff, 2013). Este modelo procura fomentar a diferenciação de desempenhos, através da aplicação de percentagens máximas para atribuição das classificações mais elevadas. Os resultados da avaliação produzem efeitos em termos de progressão na carreira, renovação de contratos, nomeação definitiva (Stoleroff, 2013) e pagamentos de prémios de desempenho.

A sua aplicação aos funcionários revestiu-se, desde então, de diversos problemas que estiveram na origem de vários conflitos entre o governo e diferentes grupos profissionais que se opuseram ao processo, alegando inadequação do modelo às especificidades da sua carreira. Isto levou a que o SIADAP fosse aplicado apenas às carreiras do regime geral e a sua taxa de implementação não ultrapassou os 25% nos primeiros três anos (Araújo, 2007). Este cenário impeliu o governo seguinte a introduzir alterações em 2008, mantendo, todavia, os mesmos princípios orientadores e a diferenciação de desempenhos. As carreiras especiais continuaram a não ser abrangidas por este modelo, havendo lugar à negociação com os sindicatos de modelos específicos para cada carreira especial. Posteriormente, em 2013, foram introduzidas novas alterações, aprovadas pela Lei do Orçamento de Estado de 2013 (Lei n.º 66-B/2012, 31 Dezembro), prevendo um alargamento do ciclo de avaliação de um ano para dois anos.

A par dos diversos conflitos e formas de manifestação que têm acompanhado a implementação do SIADAP, a avaliação do desempenho segundo este modelo parece produzir diversas consequências não intencionadas que poderão comprometer a sua eficácia. Algumas destas consequências foram observadas num estudo de caso conduzido por nós em 2008 e 2009, no período da implementação da segunda versão do SIADAP (Lei n.º 66-B/2007, 28/12). Seguidamente, descreveremos de forma sucinta o referido estudo e discutiremos as principais consequências não intencionadas evidenciadas.

2.1. Estudo de caso

O estudo de casoⁱⁱⁱ que aqui se apresenta de forma sucinta teve por objetivo analisar as atitudes dos funcionários públicos face à implementação do SIADAP num centro hospitalar do distrito de Lisboa. Para a recolha de dados optou-se por uma triangulação de métodos extensivos e intensivos que consistiu na aplicação de um inquérito por questionário a funcionários integrados no regime geral da Administração Pública (com e sem experiência de avaliação do desempenho em sede de SIADAP); e na realização de entrevistas semi-diretivas a gestores (i.e. administradores hospitalares, diretores de serviço e coordenadores) e a delegados sindicais. As variáveis consideradas neste estudo e as respetivas dimensões encontram-se ilustradas na figura 1.

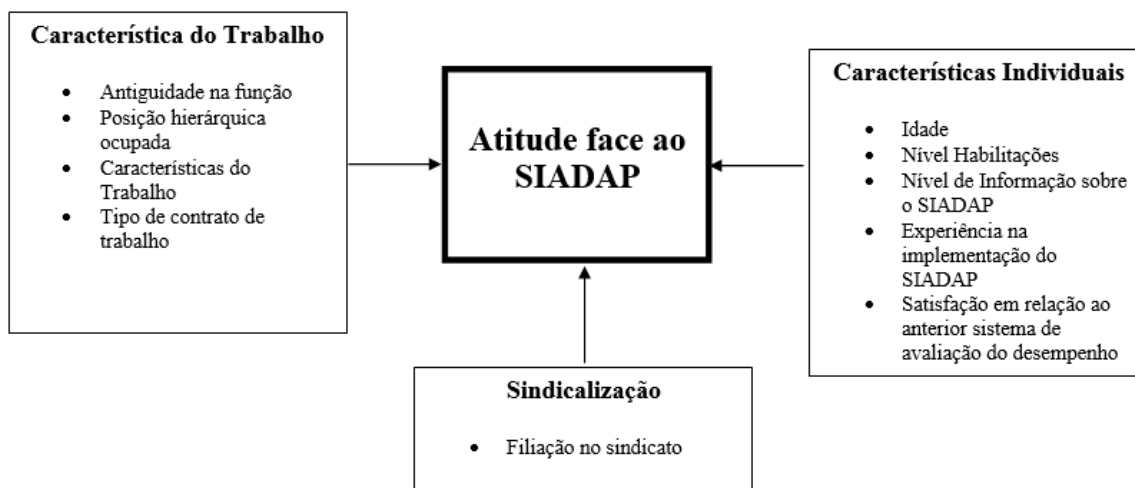


Figura 1 – Representação esquemática do modelo de análise do estudo de caso.

As atitudes foram medidas com base em cinco dimensões (Motivação, Ambiente de Trabalho, Progressão na carreira, Perceção de justiça na avaliação; Satisfação com o anterior sistema de avaliação do desempenho) e avaliadas numa escala de cinco pontos, em que: 1= “Discordo totalmente”; 2 = “Discordo em parte”; 3 = “Concordo”; 4 = “Concordo totalmente”; 5= “Sem opinião”.

No estudo extensivo participaram 80 indivíduos, maioritariamente do sexo feminino (64%) e com idades compreendidas entre os 23 e os 60 anos, sendo que 35% dos respondentes se situava na faixa etária dos 31-40 anos e 21% se situavam na faixa etária seguinte (i.e. 41-50 anos). No que respeita a habilitações académicas, 49% dos indivíduos possuíam o ensino secundário completo. Os respondentes pertenciam a grupos profissionais diferentes, sendo os mais frequentes o grupo dos auxiliares e o grupo dos administrativos. A maioria dos respondentes (80%) já havia sido avaliada pelo seu desempenho em sede de SIADAP.

O estudo intensivo teve por objetivo complementar e enquadrar a análise dos dados recolhidos através do inquérito por questionário e consistiu na realização de entrevistas a dois administradores hospitalares, a três delegados sindicais e a cinco chefias intermédias.

Os resultados obtidos nos dois estudos parecem evidenciar a ocorrência de consequências não intencionadas decorrentes da aplicação do SIADAP neste serviço, sendo as principais:

a) Desmotivação e ceticismo

A análise das atitudes dos funcionários face à implementação do SIADAP revelou uma baixa motivação por parte dos trabalhadores dos diferentes grupos profissionais estudados. As chefias intermédias, que são simultaneamente avaliadores e avaliados, apresentaram-se como o grupo menos motivado (ver tabela 1).

Grupo Profissional	Média
Administrativos	2,22
Auxiliares	2,20
Técnicos Superiores	2,10
Chefias Intermédias	1,60

Tabela 1 – Média das respostas aos itens da dimensão “Motivação”, por grupo profissional.

Os dados recolhidos nas entrevistas corroboraram este resultado, como ilustra o exemplo que se segue:

“Os [funcionários] em fim de carreira acho que se desmazelaram – “Eu quero lá saber! Eu estou aqui mais dois ou três anos e não quero saber”. Delegado sindical 1

Associado à baixa motivação foi também relatado o sentimento de ceticismo dos funcionários relativamente ao sistema de avaliação, decorrente do facto de não percecionarem a existência de benefícios e de recompensas relativamente ao seu esforço e mérito.

“Em termos monetários, as pessoas não veem depois o reverso da medalha – ‘ai, a gente esforça-se e não ganhamos mais nada por isso?’. Eu acho que devíamos dar, de facto, alguma coisa monetária porque as pessoas precisam dessa motivação. “Delegado sindical 2

Estes resultados parecem indicar que uma das principais finalidades do modelo implementado não terá sido concretizada, ou seja, a avaliação do desempenho com base em critérios meritocráticos não contribui para a motivação dos funcionários.

Tendo em conta estes resultados, constata-se que uma das principais finalidades do SIADAP – a motivação dos funcionários – não terá sido concretizada neste serviço. Mais ainda, a aplicação deste sistema gerava desconfiança por parte dos funcionários que não conseguiam percecionar os seus benefícios em termos de avaliação e reconhecimento do desempenho.

b) Aumento da competição entre pares

O aumento da competição entre pares foi também relatado como uma consequência negativa e não intencionada da aplicação do SIADAP neste serviço, decorrente da promoção de uma cultura de meritocracia e de diferenciação de desempenhos, que limita a atribuição de classificações mais elevadas por meio de quotas.

“Uma competitividade estranha! Não é salutar. (...) Já se está a apontar o dedo por isto, por aquilo e por outro. E não se aponta diretamente à colega. Vai-se apontar diretamente ao chefe”. Delegado sindical 1

Esta competitividade entre pares era considerada um fenómeno ameaçador da estabilidade das equipas de trabalho.

Os dados aqui reportados foram recolhidos numa fase prévia à implementação de um conjunto de medidas austeritárias direcionadas para várias áreas da gestão de recursos humanos da administração pública.

No ponto seguinte, procuramos abordar a problemática da avaliação do desempenho, de acordo com os princípios do SIADAP, num cenário de austeridade crescente.

3. As políticas de austeridade e as consequências (não) intencionadas da avaliação do desempenho

A crise económica que se instalou no espaço europeu nos finais da década passada (Ladi, 2012; Lodge e Hood, 2012; Lodge, 2013) conduziu à implementação de uma avalanche de medidas de austeridade, tendo em vista a redução da despesa pública (Stoleroff, 2013). Porém, esta sucedânea de medidas tem-se revelado insuficiente, requerendo frequentemente uma série de medidas adicionais (*id, ibid.*). É possível distinguir a existência de duas fases neste processo: a primeira corresponde às medidas implementadas pelo governo socialista de José Sócrates com a finalidade de evitar uma intervenção externa; a segunda corresponde à aplicação de medidas pelo governo de coligação de centro direita PSD/CDS-PP, no âmbito do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica – MoU - acordado com a Troika como contrapartida para receber assistência financeira no valor de 78 mil milhões de euros (Ladi, 2012; Rato, 2013). Este documento reafirma as medidas previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento do governo anterior numa perspetiva de redução de custos relacionados com o trabalho e no aumento da competitividade externa (Stoleroff, 2013).

No que se refere à redução da despesa com trabalhadores da administração pública, o governo socialista já havia implementado diversas medidas que passavam por cortes salariais de 3,5% a 10% em remunerações iguais ou superiores a 1500 € brutos, o congelamento das progressões nas carreiras e do pagamento de prémios de desempenho, bem como a suspensão de novas admissões (Lodge e Hood, 2012; Stoleroff, 2013). Todavia, as medidas mais duras têm vindo a ser aplicadas pelo governo sucessor que, embora procurando fundamentar a legitimidade das mesmas com base no MoU, extrapolou o estipulado no documento. Algumas das medidas consistiram na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores do Estado em 2012 (que viria a ser retomado no ano seguinte, após a decisão de inconstitucionalidade pelo Tribunal Constitucional - TC); na criação de uma taxa extraordinária sobre os rendimentos de trabalho; na redução do número de funcionários públicos (1% na administração central e 2% na administração local); na redução do limite mínimo de remuneração ilíquida para aplicação de cortes, passando de 1500€ ilíquidos para 675€ ilíquidos^{iv}; na criação de um sistema de requalificação dos trabalhadores em funções públicas, em substituição do anterior regime de mobilidade especial e no aumento do horário de trabalho para 40 horas semanais. A proposta do governo previa, inicialmente, a desvinculação dos trabalhadores colocados em situação de mobilidade especial ao fim de doze meses, mas foi alterada após o TC a declarar como inconstitucional.

Neste cenário de austeridade e de redução rápida da despesa com pessoal, a avaliação do desempenho parece assumir um papel central na legitimação de decisões relativamente à racionalização dos recursos humanos da administração pública. Por um lado, torna-se possível e legítimo afastar os funcionários através de critérios

meritocráticos, em que a colocação em situação de mobilidade especial e a sua reafectação dependem dos resultados da avaliação do desempenho. Por outro lado, a inexistência de recompensas associadas à avaliação do desempenho, acompanhada de uma pressão por parte dos gestores para atingir objetivos fixados superiormente, poderá levar os trabalhadores a tomarem a decisão de se desvincular da administração pública considerando que os benefícios daí retirados superam os custos associados à sua saída. Isto porque cada vez lhes é exigido um maior esforço, sem qualquer tipo de recompensa, e a remuneração auferida é cada vez menor (fruto dos cortes salariais, do aumento de impostos sobre os rendimentos de trabalho e do alargamento do horário laboral). No que respeita aos contratos a prazo, a sua não renovação pode ser igualmente legitimada pelos resultados da avaliação do desempenho. Neste sentido, a aplicação de critérios meritocráticos poderá facilitar a redução do número de trabalhadores, através do afastamento dos funcionários mais vulneráveis. Assim, tendo em conta os objetivos do Governo em termos da diminuição de despesa com pessoal, poder-se-á questionar se as consequências da implementação do SIADAP consideradas como não intencionadas levarão ao surgimento de outras consequências intencionadas (pelo Governo) no atual contexto de austeridade financeira, nomeadamente a redução de despesa com pessoal e a saída de funcionários de forma legitimada.

4. Considerações finais

A implementação de sistemas de avaliação do desempenho no setor público produz diversas consequências, sendo que nem todas foram desejadas ou antecipadas pelos reformadores, afastando-se da sua finalidade inicial.

Contudo, no atual cenário de austeridade com a introdução de medidas que visam a redução do estado social, a avaliação do desempenho parece assumir uma nova finalidade - legitimar as decisões em termos de racionalização da despesa com pessoal (que passa por exemplo pelo afastamento de um grande número de funcionários com base em critérios meritocráticos), produzindo neste contexto consequências intencionadas.

Referências bibliográficas

Aguinis, H.; H. Joo e R. Gottfredson (2011). “Why we hate performance management - And why we should love it”. *Business Horizon*, 54, pp. 503-507.

Araújo, J. (2001), “Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy”. *Public Administration*, 79 (4), pp. 915-932.

Araújo, J. (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.

Behn, R. (2003), “Why measure performance? Different purposes require different measures.” *Public Administration Review*, 63 (5), pp. 586-606.

Bilhim, J. (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, J. (2013). “Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira In C. Madureira e M. Asencio (Orgs.). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, pp. 189-203.

Bissessar, A. M. (2000), “The introduction of new appraisal systems in the public services of the commonwealth caribbean.” *Public Personnel Management*, 29 (2), pp. 277-292.

Boyne, G.; O. James, P. John e N. 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, A. (1996). *Avaliação de desempenho - metáforas, conceitos e práticas*. Lisboa: RH Editores.
- Christensen, T.; B. Jatz e P. Laegreid (2014). “In search of the Holy Grail - accountability and performance in welfare administration reform. Paper apresentado no workshop *Administrative organization and the welfare state: wicked issues and the challenges of accountability, legitimacy and coordination*, Joint Sessions of Workshops. Espanha: Universidad de Salamanca, 10–15 Abril.
- Christensen, T.; P. Laegreid e I. M. Stigen (2006). “Performance management and public sector reform: the Norwegian hospital reform.” *International Public Management Journal*, 9 (2), pp. 113–139.
- Coates, G. (2004). “En-trusting appraisal to the trust.” *Gender, Work and Organization*, 11 (5), pp. 566-588.
- Conrad, L. e P. Guven Uslu (2012). “UK health sector performance management: conflict, crisis and unintended consequences.” *Accounting Forum*, 36, pp. 231– 250.
- Curristine, T. (2005). “Government performance: lessons and challenges”. *OECD Journal on Budgeting*, 5 (1), pp. 127-151, disponível em <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481160.pdf>
- De Bruijn, H. (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.
- Drucker, P. (1954). *The practice management*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Ema, C. (2012). “Factors affecting performance evaluation in public organizations”. *Performance evaluation*, 12 (1), pp. 847-850.
- Frey, B.; F. Homberg e M. Osterloh (2013). “Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service”. *Organization Studies*, 34 (7) pp. 949–972.
- Gianakis, G. (2002). “The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?” *Public Administration Quarterly*, 26 (1), pp. 34-64.
- Gomes, P. e S. Mendes (2013). “Performance measurement and management in Portuguese law enforcement”. *Public Money & Management*, pp. 31-38.
- Gonçalves, N. (2013). *O progresso da ideia de gestão empresarial na administração pública portuguesa*. Lisboa, ISCTE-IUL: dissertação de doutoramento em Sociologia.
- Greiling, D. (2005). “Performance measurement in the public sector: the German experience”. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), pp. 551-567.
- Greiling, D. (2006). “Performance management: a remedy for increasing the efficiency of public services?” *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55 (6), pp. 448-465.
- Hanley, G. e L. Nguyen (2005). “Right on the Money: what do Australian unions think of performance-related pay?” *Employee Relations*, 27 (1/2), pp. 141-159.
- Ho, A. (2003), “Perceptions of performance measurement and the practice of performance reporting by small cities”. *State and Local Government Review*, 35 (3), pp. 161-173.
- Hood, C. (2012). “Public management by numbers as a performance-enhancing drug: Two hypotheses”. *Public Administration Review*, 72, pp. 85–92.
- Johnson, L. e J. 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, P. L. (2006), “Performance measurement: an effective tool for government accountability? The debate goes On.”. *Evaluation*, 12 (2), pp. 219-235.
- Julnes, P. L. e G. Mixcóatl (2003). “The utilization of performance measurement in the public sector: comparing Utah and Campeche’s experiences”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Outubro.

- Kourtit, K. 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>.
- Ladi, S. (2012). *The Eurozone crisis and austerity politics: a trigger for administrative reform in Greece?* Greese papers, 57. London: London School of Economics and Political Science, Hellenic Observatory.
- Lægreid, P.; P. Roness e K. Rubecksen, (2006). “Performance management in practice: the Norwegian way”. *Financial Accountability and Management*, 22 (3), pp. 251–270.
- Lodge, M. e C. Hood (2012). “Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (1), pp. 79–101.
- Longenecker, C. e N. Nickodým (1996). “Public sector performance appraisal effectiveness: a case study”. *Public Personnel Management*, 25 (2), pp. 151-164.
- Madureira, C. e M. Rodrigues. (2007), “Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI”. *Revista Sociedade e Trabalho*, 33, pp. 27-43.
- Marsden, D. (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, D. (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, D. e R. 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, J. (2007). “Challenges and lessons in implementing results-based management.” *Evaluation*, 13 (1), pp. 87-109.
- McAdam, R.; S. Hazlett e C. 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.
- Moynihan, D. e S. Pandey (2010). “The big question for performance management: explaining performance information use. *La Follette School Working Paper Series*, disponível em <http://www.lafollette.wisc.edu/facultystaff/moynihan/JPART204.pdf>
- OECD (1995). “Governance in transition - public management reforms”. In OECD Countries. Paris: OECD.
- Osborne, D. e T. Gaebler (1992). *Reinventing government*. Nova Iorque: Addison-Wesley Publishing.
- Proper, C. e D. 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>
- Rantanen, H.; H. Kulmala, A. Lönnqvist e P. Kujansivu (2007). “Performance measurement systems in the Finnish public sector”. *International Journal of Public Sector Management*, 20 (5), pp. 415-433.
- Rato, H. (2013). “Portugal: structural reforms interrupted by austerity.” In Vaughan-Whitehead D (ed.) *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Cheltenham:Edward Elgar, pp. 411–448.
- Rhodes, M. L.; L. Biondi, R. Gomes, A. I. Melo, F. Ohemeng, G. Perez-Lopez, A. Rossi e W. Sutiyo (2012). “Current state of public sector performance management in seven selected countries”. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61 (3), pp. 235-271.

- Ryan, B. (2011). "Public management in difficult economic times". *Policy Quarterly*, 7 (3), pp. 20-27.
- Sanderson, I. (2001). "Performance management evaluation and learning in modern local government". *Public Administration*, 79 (2), pp. 297-313.
- Smith, P. (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, A. (2007) "The revolution in the public services sector in Portugal: with or without the unions". *Transfer*, 13 (4), 631-652.
- Stoleroff, A. (2013). "Employment relations and unions in public administration in Portugal and Spain: From reform to austerity." *European Journal of Industrial Relations* 19 (4), pp. 309-323.
- Stoleroff, A. e T. 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.
- Stoleroff, A. e I. Pereira (2008). "Teachers unions and the transformation of employment relations in public education in Portugal", *Transfer*, 14 (2), pp. 631-652.
- Stoleroff, A.; I. Pereira e T. Correia (2009). "The specific professional conflicts of teachers and doctors within the portuguese reform of the public administration and civil service". Paper apresentado em 9.ª Conferência ESA, 3 Setembro, Lisboa.
- Taylor, P. e J. 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 Dooren, W. e N. Thijs (2010). "Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration". *EIPASCOPE*, pp. 15-19, disponível em http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20101022101218_Eipascope_2010_2_Article2.pdf
- Van Dooren, W.; G. Bouckaert, e J. Halligan (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Van Thiel, S. e F. Leeuw (2002). "The performance paradox in the public sector." *Public performance and management review*, 25 (3), pp.267-281.
- Wholey, J. e K. Newcomer (1997). "Clarifying goals, reporting results". *New Directions for Evaluation*, 75, pp. 91-98.

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

ⁱⁱ Aprovado pela Lei n.º 10/2004, de 22 de Março e regulamentado pelo D.R. 19-A/2004, 14 de Maio.

ⁱⁱⁱ Esta pesquisa enquadrou-se no trabalho de mestrado desenvolvido por Mara Vicente, sob orientação do Prof. Doutor Alan Stoleroff. "Vicente, Mara (2010). *Atitudes dos funcionários públicos face à implementação do SIADAP no setor hospitalar*. Lisboa: ISCTE-IUL, dissertação de mestrado em Ciências do Trabalho e Relações Laborais, disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3960?mode=full>."

^{iv} Após a declaração de inconstitucionalidade da medida em Maio de 2014, pelo TC, o governo viria a retomar os limites anteriormente em vigor.