



**CATARINA ISABEL
SERÔDIO AMARAL**

**COMPORTAMENTOS DE “GAMING” E A
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO: UMA ANÁLISE
EXPLORATÓRIA**



**CATARINA ISABEL
SERÔDIO AMARAL**

**COMPORTAMENTOS DE “GAMING” E A
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO: UMA ANÁLISE
EXPLORATÓRIA**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira de Almeida de Sousa Gomes, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Aos meus Pais, pela educação que me proporcionaram, mas sobretudo pelo exemplo, sacrifício e amor.

o júri

| | |
|--------------------------|---|
| Presidente | Doutora Marta Cristina Gomes Faria Patrão, Investigador Doutoramento (nível 1), Universidade de Aveiro |
| Vogal-Arguente Principal | Professora Doutora Marta Alexandra da Costa Ferreira Dias, Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro |
| Vogal-Orientador | Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira de Almeida de Sousa Gomes, Professora Auxiliar, Universidade de Aveiro |

agradecimentos

O caminho percorrido para concluir este tão desejado projeto, foi árduo, cheio de desafios, incertezas, tristezas, angústias, mas também alegria e sentido de missão cumprida.

Chegar até aqui só foi possível graças à Professora Doutora Maria Cristina Sousa Gomes, a quem agradeço de forma especial ter anuído ser minha orientadora, pela disponibilidade, paciência, pelas críticas, sugestões e conhecimento partilhado e por nunca me ter deixado desistir.

Um agradecimento ainda, a todos os que contribuíram para a concretização deste trabalho.

palavras-chave

Administração Pública; Avaliação do Desempenho; “Gaming”; Tipologias de “gaming”; Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

resumo

Com o movimento conhecido como *New Public Management*, um dos principais instrumentos usados na gestão da Administração Pública, é a Avaliação do Desempenho. Em Portugal, também este movimento introduziu como princípio fundamental a gestão do desempenho e por objetivos, tendo sido criado o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

A Avaliação do Desempenho na Administração Pública produz vários efeitos, dos quais se destaca a promoção da alteração/manipulação de comportamentos por parte dos trabalhadores, denominados pela literatura, como comportamentos estratégicos de “gaming”. Dos autores estudados constatou-se a existência de vários tipos de “gaming”.

Esta dissertação, tem assim como objetivo, verificar se, num determinado grupo de trabalhadores, de uma instituição da Administração Pública Portuguesa, existem comportamentos de “gaming” quando é aplicada a Avaliação do Desempenho.

O estudo, embora exploratório, permitiu concluir pela existência de alguns comportamentos de “gaming”, decorrentes da aplicação da Avaliação do Desempenho, em concreto o SIADAP.

keywords

Public Administration; Performance Assessment; Gaming; gaming typologies; Integrated Management and Performance Assessment System in Public Administration (SIADAP)

abstract

With the movement known as *New Public Management*, one of the main instruments used in Public Administration management, is performance assessment. In Portugal, this movement has also introduced performance and objective management as its fundamental principle, and the Integrated Public Administration Performance Management and Evaluation System (SIADAP) was created.

Performance assessment in public administration has several effects. Among these is promoting change/manipulation of workers' behaviour, which the literature calls strategic gaming behaviours. The existence of various types of gaming was found mentioned by authors under study.

The aim of this dissertation is, therefore, to verify if there are gaming behaviours among a certain group of workers from an institution of the Portuguese Public Administration when performance assessment is applied.

This study, albeit exploratory work, enabled us to conclude that there are some gaming behaviours resulting from applying performance assessment, specifically the SIADAP.

Índice

| | |
|---|----|
| Lista de Siglas e Abreviaturas utilizadas | 2 |
| 1 – Introdução | 3 |
| 2. - Evolução da Gestão da Administração Pública..... | 5 |
| 2.1 - “Modelo” Burocrático (<i>Weberiano</i>)..... | 5 |
| 2.2 – Nova Gestão Pública..... | 6 |
| 2.3 – Governação..... | 10 |
| 2.4 – Novo Estado Weberiano..... | 10 |
| 2.5 - As reformas na Administração Pública em Portugal..... | 11 |
| 3 – Avaliação do Desempenho..... | 17 |
| 3.1 Análise de conceitos e desenvolvimento teórico..... | 17 |
| 3.2 Efeitos da Avaliação do Desempenho | 21 |
| 3.3 – Aplicação da Avaliação do Desempenho..... | 23 |
| 3.3.1 – Exemplos de Avaliação do Desempenho | 24 |
| 3.4 – Avaliação do Desempenho em Portugal..... | 27 |
| 3.4.1 – Evolução do Sistema de Avaliação do Desempenho..... | 27 |
| 3.4.2 – Análise da Lei 66-B/2007 de 28/12I..... | 28 |
| 3.4.3 – Efeitos da Avaliação do Desempenho | 32 |
| 4 – Análise das tipologias de “gaming” | 35 |
| 4.1 - Quadro síntese das tipologias de “gaming” | 40 |
| 4.2 – Propostas de atenuação de “gaming” | 43 |
| 5 – Comportamentos de “gaming” na Avaliação do Desempenho | 45 |
| 5.1 – Metodologia de investigação | 45 |
| 5.2 - Perspetivas sobre a Avaliação do Desempenho de um grupo de trabalhadores da Administração Pública..... | 49 |
| 5.3 – Apresentação e interpretação dos resultados..... | 50 |
| 6 – Conclusão | 65 |
| 7 – Referências bibliográficas | 69 |
| 8 – Anexo – Guião da Entrevista..... | 73 |

SIGLAS UTILIZADAS

AD – Avaliação do Desempenho
AP – Administração Pública
AR – Assembleia da República
CAF – Common Assesment Framework
CEE – Comunidade Económica Europeia
DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DL – Decreto-Lei
EFQM – European Foundation for Quality
EUA – Estados Unidos da América
NGP – Nova Gestão Pública
NPM – New Public Management
NUTS – Nomenclatura das unidades territoriais
NWS – Neo-weberian State
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
PAEF – Programa de assistência económica e financeira
PRACE – Programa de reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC – Plano de redução e melhoria da Administração Central do Estado
PR – Presidente da República
QUAR – Quadro de avaliação e responsabilização
SIADAP – Sistema Integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública

1 – Introdução

No âmbito dos recursos humanos, nos últimos anos, registamos três grandes mudanças na Administração Pública (AP) portuguesa, o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na AP, (SIADAP), o sistema de vínculos e carreiras e o código do trabalho em funções públicas, promovendo globalmente uma maior flexibilidade na gestão, na admissão e progressão da carreira, (Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, 2011).

Estas alterações ocorridas em Portugal, já em pleno século XXI, tiveram a sua génese nos vários “movimentos” internacionais, de salientar a Nova Gestão Pública (NGP) -*New Public Management (NPM)*-, desenvolvido e aplicado, nomeadamente este último, nos países Anglo-Saxónicos. A NGP, introduz vários princípios do setor privado na AP, em concreto da gestão privada, entre os quais o conceito de avaliação, da gestão do desempenho e por objetivos. O conjunto de atividades que se destinam a avaliar o desempenho de pessoas, de organizações na AP, fazem parte da gestão de desempenho, da avaliação do desempenho (AD) em sentido amplo e estão integradas na gestão dos recursos humanos.

Na concretização deste trabalho, não é objetivo estudar de forma exaustiva o que é a AD, as suas teorias e conceitos, mas fazer uma introdução, enquadramento e identificar aspetos positivos e negativos, sendo um destes, referido na literatura por nós selecionada, como “gaming”. Este surge quando há uma alteração/manipulação de comportamentos por parte dos trabalhadores ou de uma organização, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008). Pretende-se assim, verificar se num determinado grupo de trabalhadores de uma instituição da AP portuguesa central, existem comportamentos de “gaming” quando é aplicada a AD, em concreto no sistema vigente, o SIADAP.

A motivação para a realização desta dissertação, partiu do conhecimento adquirido no primeiro ano de mestrado, de que a aplicação dos sistemas de AD, em concreto no Reino Unido, pode provocar alteração de comportamentos, no desenvolvimento das funções dos trabalhadores e das organizações públicas. Desta forma, julguei ser a oportunidade de estudar se efetivamente tal sucede e de que forma em Portugal. Consciente que não seria um tema fácil de investigar, o nosso trabalho teve por base uma análise exploratória, com a qual se pretendeu verificar a existência de comportamentos que se enquadrassem nas definições teóricas estudadas, de “gaming”, e a metodologia escolhida para a recolha de dados foi a técnica da entrevista, tendo em conta a tipologia da população selecionada para esta investigação, a sua dispersão geográfica (no território continental), o tema em causa e a importância de garantir o anonimato de todos os participantes, bem como da organização onde aqueles se inseriam.

Para isso, estruturamos a tese da seguinte forma:

Iniciamos o segundo ponto, com um breve enquadramento teórico sobre a evolução da gestão da AP, os modelos, movimentos e reformas, incluindo em Portugal. No terceiro ponto, enunciamos um conjunto de definições, conceitos teóricos, efeitos e aplicação prática, retirados da literatura considerada por nós, como a mais relevante, em concreto (Bruijn, 2007; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), sobre a avaliação do desempenho na AP. Terminamos este ponto, com um estudo da AD em Portugal, com um resumo da sua evolução histórica até à elaboração do SIADAP, onde incluímos uma análise detalhada ao seu regime jurídico e por fim, os efeitos da AD em

Portugal. No ponto quatro, identificamos, com base na literatura, os vários tipos de “gaming” e construímos quadros das suas tipologias, individualizados por autores, tipo e origem do “gaming”, finalizando o ponto com a indicação de propostas de atenuação dos comportamentos de “gaming”. No quinto ponto, expomos a nossa revisão prática, onde começamos por apresentar o objeto do estudo, a metodologia de investigação utilizada, a apresentação, interpretação e a verificação dos resultados.

2. Evolução da Gestão da Administração Pública

Para estudar a administração pública, interessa-nos identificar um conjunto de ideias que a integram. Aqui podemos incluir os trabalhadores, as instituições, os interesses subjacentes, a sua missão e ética, o público que pretende atingir e servir, as suas especificidades de gestão e funcionamento, no fundo, o que a diferencia, nomeadamente do “setor privado”. Como referem Bovaird, Tony., & Löffler (2016) no setor público há a prossecução de um interesse coletivo e não privado, independentemente do que é considerado interesse coletivo ou não, que varia de país para país e nestes, muitas vezes dos partidos que constituem o governo. No setor público, não se visa o lucro mas a defesa da legalidade e interesse público.

Neste capítulo pretende-se fazer uma apresentação da evolução da AP, na perspetiva da sua gestão e enquadramento, mais incisivamente no século XX e XXI. Identificando-se as principais “correntes”, “modelos” e “movimentos”, que surgiram a nível mundial, concretamente nos países Anglo-Saxónicos, fonte das mais relevantes teorias, sem esquecer contudo o contexto português.

Embora as realidades sejam diversas de país para país, podemos encontrar traços gerais que marcaram as Administrações Públicas, sobretudo na Europa, em concreto a ocidental e os Estados Unidos da América (EUA), Nova Zelândia e Austrália. A maioria dos autores estudados, escreveu sobre os “modelos” de gestão e as reformas administrativas dos países Anglo-Saxónicos, maioritariamente Reino Unido e EUA, pelo que, nesta resenha não nos podemos abstrair desse facto, desta forma, estes países serão os mais citados.

2.1 - “Modelo” Burocrático (Weberiano)

Situando-nos na primeira metade do Século XX, a conceção de AP, tem por fundamento, o estado social, de providência, da Europa ocidental do pós-segunda guerra mundial. Baseia-se sobretudo na definição de Weber (1922), na qual a AP, funcionava apoiada em princípios burocráticos, em que predominava a hierarquia, com o poder no topo e as funções e regras estavam pré-determinadas. Há uma obediência à lei, ao poder político, sendo que este é neutro. Quanto aos trabalhadores, têm as suas funções definidas, estão integrados numa carreira, há uma profissionalização e têm a respetiva progressão em função da antiguidade (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014; Stoker, 2008).

Para Tavares (2019), este modelo tem como elementos essenciais na AP, o fator humano, a racionalidade a eficiência do uso dos meios para atingir os fins pretendidos, resumindo as seguintes características, de acordo com Weber; hierarquia, chefia única, a base de trabalho são documentos escritos pelos funcionários, separação entre domínio pessoal e profissional, administração especializada, trabalhadores a tempo inteiro, regras imutáveis, há objetividade e máxima subordinação. O enquadramento do “modelo” burocrático, como é assim definido pelos autores anteriormente referidos, e as características apresentadas, reportam-se mais à área dos países Anglo-Saxónicos, mas em todos os países da Europa verificam-se algumas das ideias indicadas.

Segundo Le Grand (2003), no Reino Unido, o estado social, criado na pós-segunda guerra mundial, baseou-se no pressuposto de coletividade, de servir o direito coletivo,

privilegiar a comunidade e não os desejos individuais. Os cidadãos contribuíam voluntariamente, e quem trabalhava no setor público tinha a motivação intrínseca de prestar serviço público, eram altruístas. Esse período até finais dos anos setenta do século XX, que coincide com o “modelo” burocrático, tinha líderes políticos que se fundamentavam na ideia de que os cidadãos aceitavam pagar os impostos para ter os serviços públicos, que abrangiam grande parte das atividades na sociedade e que os funcionários trabalhavam para o interesse público e não o individual. Não havia uma grande exigência de qualidade nos serviços.

Como qualquer “corrente” ou “movimento”, existem pontos negativos e positivos e destes, pode-se salientar que as regras eram predefinidas, baseadas na lei, havendo maior imparcialidade nos casos tratados. Relativamente aos funcionários havia mais segurança a nível da sua carreira, pelo que não procurariam outras situações laborais (Pollitt, 2003). De acordo com Weber (Tavares, 2019), funcionários são formados para uma carreira, o emprego é vitalício, há segurança no emprego como forma de garantir a sua independência, a progressão baseia-se na antiguidade e não no mérito. Contudo na segunda metade do Século XX, a burocracia passou a estar associada à ineficácia e ineficiência, aumentou o número de funções, cada vez mais complexas, e os funcionários não estavam preparados para esta nova realidade, pois mantinham as mesmas regras e formalismo de sempre, sendo que a carreira burocrática não incentiva ao mérito e qualidade do trabalho (Tavares, 2019).

2.2 – Nova Gestão Pública

Na segunda metade do século XX, em concreto nos finais dos anos setenta, coincidindo com a crise política do estado providência, que tinha aumentado a dimensão da AP, no Reino Unido de Margaret Thatcher, nos anos noventa de Tony Blair, nos EUA, com Bill Clinton, e em geral nos países Anglo-Saxónicos, como a Nova Zelândia, Austrália, Canadá, surge um movimento conhecido como *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), (MacLaughlin, Kate., & Osborne, 2002; Moreira, José Manuel., & Alves, 2010; Pollitt, 2003; Schedler, Kuno., & Proeller, 2002).

Pollitt (2003) refere que há quem considere a NGP como uma opção política associada à designada direita, aos neoliberais. Mas os seus princípios foram também adotados por governos mais sociais-democratas, como os partidos trabalhistas na Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, com Tony Blair e EUA com Bill Clinton. Como justificação para este alargamento a vários quadrantes políticos, ou pelo menos a não limitação a apenas um, o mesmo autor (2003) entendeu ainda que a aplicação da NGP não se deve somente a ideologias políticas, mas a uma escolha dos funcionários, dos consultores externos, académicos, preocupados em resolver problemas práticos de gestão e funcionamento.

As ideias e princípios da NGP foram concretizados em diversos países, e continentes, como África, Ásia, América (Boris, 2002). Foi transposto, com alguma adaptação, o “modelo” dos países Anglo-Saxónicos. Mas será que se pode considerar a NGP como um movimento global? É certo que foi divulgado um pouco por todos os continentes, mas não da mesma forma em todos eles. Em determinados países aplicaram-se apenas alguns princípios (Finlândia, Holanda) e os resultados também não foram os mesmos em todo o lado. Apesar de ser um dos movimentos mais difundidos a nível da gestão da AP, um dos

mais conhecidos e estudados, não houve uma aplicação homogênea, unívoca, foi aplicado de uma forma mais intensa nos países Anglo-Saxónicos. Dizer por isso, que é um movimento global pode não ser o mais correto. (Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003).

Mas a NGP, foi marcante, a base de grandes e várias reformas em diversas Administrações Públicas mundiais, com a introdução dos seus princípios básicos. Pode ser considerado um “movimento”, apartidário, pois os mesmos objetivos são aplicados por políticos de diferentes partidos para concretização daqueles. São mais regras de gestão e não políticas. (Hood, 1991). No Reino Unido, com a crise fiscal e a económica em geral, dos anos setenta, o cidadão e utente do serviço público começou também a ser mais exigente e a não suportar a ineficácia e ineficiência, o mau serviço público. A conceção dos funcionários e políticos sofreu alterações, e estes eram vistos como motivados sobretudo por interesses individuais. A ideia de quem pagava os impostos o fazia pelo interesse da comunidade também mudou, porque cada vez se entendia que era por interesse próprio, daí que os limites de impostos comesçassem a ser contestados. Com a entrada no governo de Margaret Thatcher (1979), os funcionários públicos passaram a ser encarados como trabalhadores movidos por interesses individuais e não os da comunidade, como havia o monopólio dos serviços públicos, o utente não era tratado da melhor forma e não tinha opção de escolha. Surgiu a ideia de cidadão, cliente e da sua satisfação (Le Grand, 2003). Na base destas ideias da AP, segundo este mesmo autor (p.11, 2003), estão duas “ideologias”, a social-democracia e o neoliberalismo. A primeira fundamenta-se na “justiça social” e a segunda na “liberdade individual”, tendo por base nesta, as leis do mercado e na primeira a intervenção pública. Os neoliberais veem o estado como uma “ameaça” e os sociais-democratas as regras do mercado como iníquas e injustas. Relativamente à motivação os neoliberais olham para o ser humano como agindo apenas no seu próprio interesse (Le Grand, 2003).

Aos problemas económicos referidos, contrapunha-se uma AP que havia crescido de uma forma rápida nas décadas anteriores, o que implicava grandes custos. Por outro lado, como o já escrito anteriormente, os cidadãos (mais esclarecidos), tornaram-se mais exigentes (Pollitt, 2003), e logo mais insatisfeitos com a prestação dos serviços públicos, e, como não estavam dispostos a pagar mais impostos, teve de se concretizar uma redução das despesas públicas (Schedler, Kuno., & Proeller, 2002), exigindo-se mais qualidade com menos custos, mais eficiência e eficácia (Boris, 2002).

Sobre esta matéria muito foi escrito e debatido nas últimas décadas, pelo que, apresentaremos os pontos mais focados pelos vários autores que se debruçaram sobre esta temática. As principais características são várias, começaremos no entanto, por indicar as que nos pareceram, dos autores estudados, as mais transversais. A primeira, a que podemos considerar como talvez a mais marcante, pois é referida por todos os autores analisados, (Boris, 2002; Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Dawson, Sandra., & Dargie, 2002; Hood, 1991; MacLaughlin, Kate., & Osborne, 2002; Martin, 2002; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003; Radin, 2006; Stoker, 2008; Tavares, 2019), é a aplicação dos princípios, valores, técnicas e regras da gestão privada à AP. Quem fala em gestão privada falará também da introdução das regras do mercado privado, por exemplo, nas escolas, no serviço público de saúde esta aplicação justifica-se pela inexistência de razões da distinção entre setor público e setor privado (Dawson, Sandra., & Dargie, 2002). Subjacente a esta característica estão uma série de outras, que estão

relacionadas com as regras, os valores, princípios da gestão privada, sendo assim o ponto de partida para tudo o resto da NGP.

Outra das características basilares é a introdução de mecanismos de avaliação do desempenho. Essa avaliação pode ser de funcionários, mas também entre organismos, como por exemplo a apresentação do ranking das escolas. A avaliação das pessoas pressupõe a utilização de mecanismos de medição, quantificação, indicadores de avaliação, pelo que, nos serviços são definidos objetivos quer para estes quer para os trabalhadores. Este sistema de avaliação e de objetivos permitiu uma maior flexibilização na retribuição, nomeadamente com o pagamento em função dos resultados obtidos, há um controlo destes e das compensações. Esta última situação verificou-se sobretudo nos países Anglo-Saxónicos (Boris, 2002; Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Hood, 1991; Martin, 2002; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003; Radin, 2006). A situação laboral existente no sistema anterior, de carreira e emprego estável terminou (Boris, 2002). Relevante também para a maioria dos autores (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003; Stoker, 2008), é a utilização do termo cliente, consumidor, na AP, em vez de cidadão ou utente. Não é uma simples mudança de linguagem, mas sim o resultado das regras da gestão privada e dos mecanismos de mercado, pois está associado ao sector privado, à garantia da satisfação das necessidades do cliente, que são individuais. No sentido oposto está a noção de cidadão, que pressupõe a satisfação de necessidades coletivas, no âmbito do contrato social e com direitos e deveres salvaguardados pela lei (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016).

Estando as características da NGP, todas interligadas entre si, para garantia da satisfação do cliente, são implementados nos serviços públicos sistemas de verificação da qualidade do sector privado, tais como a *European Foundation for Quality Management* (EFQM), e *Common Assesment Framework* (CAF), que sofreram contudo algumas alterações na sua aplicação ao sector público (Boris, 2002; Martin, 2002; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003). Estes instrumentos permitiram a comparação e a verificação da avaliação de vários organismos públicos, tendo muitas das vezes sido a base para reestruturações, para a diminuição de custos e concessões de apoios financeiros a serviços.

Para concluir as características da NGP, vamos indicar as menos referenciadas ou até consensuais, mas ainda assim importantes. É assim, por exemplo com a concessão de serviços públicos, através de parcerias público privadas, ou outra forma, ao sector privado (Hood, 1991; Pollitt, 2003). Houve também uma desagregação da organização tradicional típica burocrática, com a extinção de muitos serviços, mas registou-se a criação de novos, com mais autonomia e independência. Verificou-se uma descentralização da gestão de topo, como refere Martin (2002), com os serviços a serem dirigidos com mais proximidade, por profissionais gestores, e não pelo político de topo, como os ministros, há assim uma separação de funções (Hood, 1991; Pollitt, 2003). Em termos de gestão de pessoal e de controlo, não se verifica hierarquia como no sistema burocrático, mas há contratualização (Dawson, Sandra., & Dargie, 2002) de objetivos, resultados, diretamente com os trabalhadores, gestores. A NGP defende uma diminuição da AP, mesmo que, algumas vezes, aquela tenha promovido a criação de novos organismos, como escreveu Hood, (1991), os quais tinham como objetivo uma maior eficácia, eficiência, competitividade e responsabilidade perante o cliente, como é apanágio do sector privado (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016). Os serviços também sofrem mudanças na forma como

são prestados. Sendo a NGP, um movimento “global”, há uma grande transmissão de ideias e experiências e também um incremento nas novas tecnologias, o que permite promover a eficácia, eficiência nos serviços públicos (Hood, 1991). Da análise das características da NGP, pode-se traçar um núcleo com os principais objetivos deste movimento, isto, independentemente dos países onde aquele foi aplicado. Como já foi referido ao longo dos vários parágrafos aqui transcritos, o contexto do seu surgimento foi o de crise económica, pelo que, a aplicação dos seus princípios almejava uma redução dos custos na AP, e posteriormente um controlo e transparência dos mesmos (Dawson, Sandra., & Dargie, 2002; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011). Podemos afirmar que seria o seu maior desígnio. A sociedade já não estava disposta a pagar mais impostos, ao mesmo tempo começou a exigir maior qualidade para os serviços públicos prestados. Sendo este também um dos objetivos, mais qualidade dos serviços, que pressupunha que se exigisse mais eficiência e eficácia, e logo era necessário para tal, uma mudança na gestão dos serviços públicos e na sua avaliação (Dawson, Sandra., & Dargie, 2002; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011). Com a nova forma de gestão, queria-se promover mais controlo político através da definição dos objetivos, que não eram somente para os trabalhadores, mas para os organismos públicos (Pollitt, 2003). Esse tipo de gestão mais profissional promovia, por seu lado, também um maior controlo das organizações (Hood, 1991).

Como em todas as reformas, doutrinas e movimentos, há aspetos positivos e negativos e a NGP não foge à regra. Quanto às vantagens, algumas estão associadas aos seus objetivos, nomeadamente a efetiva redução de custos que se verificou na generalidade das administrações públicas, a melhoria da qualidade, eficiência e eficácia da prestação dos serviços, uma flexibilidade e mudança cultural, ainda que não muito ampla, segundo Pollitt (2003), mas que conferiu mais responsabilidade perante o cidadão (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016). Um dos aspetos mais positivos de todo este “movimento”, foi a promoção de várias reformas na AP em vários países. Nunca antes tinha havido um propulsor tão grande para a criação de mudança, modernização e inovação, nos serviços públicos, e com tudo o que se desenvolveu, designadamente as discussões académicas, políticas, sociais sobre a AP.

Quanto ao lado menos positivo, salientamos o facto de, a implementação da avaliação do desempenho e estipulação de objetivos, quer para os trabalhadores quer para as instituições em geral, poderem desencadear conflitos entre as várias partes, e originar também a alteração dos comportamentos, quer dos funcionários quer das instituições, para cumprirem os objetivos (Newman, 2002; Pollitt, 2003). Com a criação de novos organismos, e sua forma de gestão, mais independente e autónoma, originou também problemas de controlo financeiro, bem como um aumento nos custos, com a necessidade de controlo, inspeções e mais burocracias (Hood, 1991; Pollitt, 2003). Registou-se um aumento e desagregação de serviços, com a introdução de parcerias público privadas, e privatizações. A ética, sobretudo dos funcionários, pode ficar fragilizada, pois como a forma contratual daqueles, foi alterada (deixou de haver contratos “para a vida”), e há a introdução de objetivos e avaliação do desempenho e como tal resultados a obter, pode haver cedência em alguns princípios e comportamentos. A aplicação dos princípios da NGP, originários da gestão privada, quando, muitas vezes aplicados na Administração Pública, com realidade e fins diversos do sector privado, não cumprem o fim pretendido (Pollitt, 2003). Hood (1991) considera ainda que a NGP trouxe poucas novidades de

fundo, limitando-se apenas a uma mudança de linguagem. Criou também algumas vantagens particulares, para os novos gestores e outros funcionários, com as novas carreiras.

O uso de princípios do modelo privado no modelo público, com princípios e fins distintos, este último não visa o lucro e a concorrência, pode gerar alguns problemas, contudo a aplicação daqueles princípios modificou, modernizou e melhorou a generalidade dos serviços (Tavares, 2019).

2.3 – Governação

Nos finais dos anos noventa, e início do Século XXI, nos EUA e Reino Unido, alguns autores (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Moreira, José Manuel., & Alves, 2010; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011) começaram a referir um novo “movimento” de gestão da AP, a Governança (*Governance*). Stoker (2008) designa o mesmo de “Gestão do Valor Público”. Este “modelo” apresenta diferenças face ao já exposto anteriormente. Em primeiro lugar, considera que a AP é diferente do mercado e serviço privado. Os serviços públicos têm bens e servem interesses que não os individuais e egoístas de cada cidadão, bem como estes não se podem chamar clientes, pois a AP, defende os interesses comuns de todos, não o lucro nem a lei da oferta e da procura (Moreira, José Manuel., & Alves, 2010). Os problemas coletivos são resolvidos por toda a comunidade, pelos vários grupos e indivíduos nela existentes, (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016).

A *Governança*, ao contrário da NGP, não dá ênfase apenas aos resultados, mas sim à forma com aqueles foram atingidos, como as partes, funcionários, instituições e cidadão atuaram, muitas vezes em parcerias, para a produção daqueles (Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Moreira, José Manuel., & Alves, 2010).

Como refere Stoker (2008), é necessário saber se o serviço público produz valor público, que é o objetivo primordial, e isso não está relacionado com o resultado em si mesmo, com a eficácia e eficiência, mas sim com um “ethos próprio”, com a missão de cada organismo público, ao serviço da comunidade e do interesse público e da sua defesa. Acrescenta ainda que, na opinião de Wilson, J (1989), a missão de cada instituição é o mais importante, pelo que só haverá uma melhor eficácia e eficiência, quando os objetivos se focam na missão, pois os funcionários trabalham para esta, é com ela que se identificam, sendo que muitas vezes os resultados concretos são impossíveis de alcançar (dada a natureza da missão).

2.4 – Novo Estado Weberiano

Pollitt, Christopher., & Bouckaert (2011) identificam ainda um outro “modelo”, o “*Neo-Weberian State*” (NWS) (p. 118), que seria uma conjugação do anterior burocrático, com algumas novas alterações. Surgiu nos países do centro da Europa, como a Alemanha e Holanda, como resposta à globalização, e às reformas verificadas nos finais do século XX, e tinha como intuito manter o modelo social europeu, mas também modernizar a AP. Fazem parte deste “modelo”, para além de elementos antigos burocráticos, como a importância do papel do Estado face à globalização e mudanças tecnológicas, o sistema está baseado na lei pública, na diferença do serviço público face ao privado, bem como uma estrutura hierárquica. A estes juntam-se novos elementos, como, a necessidade de

ter serviços de qualidade, mas não baseado em regras do mercado e reduzir os custos para satisfação do cidadão.

Terminada que está a apresentação, do que consideramos serem, os principais modelos seguidos nas reformas da gestão da AP nos últimos anos, um pouco por todos os países, podemos concluir que todos têm pontos positivos e negativos, e que a sua aplicação não foi uniforme nem estanque. Ou seja, os modelos não se sucederam uns aos outros, mas tiveram muitas vezes uma aplicação simultânea, provavelmente não todos juntos, mas aspetos de dois, ou mesmo dos três. Assim como as reformas implementadas, não têm apenas uma origem e objetivo, podendo enquadrar para tal os vários “modelos” elas também têm diversas variantes, com base na realidade política, económica, cultural, social de cada país, a sua estrutura administrativa e organizativa, legal, adaptando assim, os princípios de cada “modelo” que mais de adequam.

2.5 - As reformas na Administração Pública em Portugal

Depois da introdução dos “modelos”, que originaram reformas na gestão da AP de vários países, nomeadamente nos Anglo-Saxónicos, na Europa Central e do Norte, é importante fazer agora uma incursão pela realidade portuguesa, perceber como foi a evolução da sua gestão e que reformas foram implementadas.

A AP Portuguesa moderna, a que em traços gerais chegou até hoje, teve a sua origem no liberalismo constitucional do século XIX, após as invasões francesas, e sobretudo com a reforma administrativa de Mouzinho da Silveira e as primeiras leis administrativas modernas (primeiro código administrativo), (Corte-Real, 2008; Rocha, J.A., & Araújo, 2007; Rocha, 2010).

Portugal, geograficamente, ideologicamente, pelo menos no que concerne à AP, é integrado pelos autores, quando são elaborados estudos ou comparações, no grupo dos países da Europa Meridional, juntamente com a Espanha, Itália e Grécia. Estes países apresentam uma realidade administrativa, social, política, muito idêntica. A grande influência na organização e na definição do próprio Estado, é francesa, com o “modelo napoleónico”. Este foi transmitido após as invasões do início do século XIX e introduziu traços bem distintos (que se mantêm até hoje) na nossa administração. O Estado é central, ou seja tudo é controlado por um ou poucos organismos, nomeadamente a nível político, em concreto pelo Governo. A educação, saúde, por exemplo, são definidos nacionalmente, e não a nível local, ao contrário de muitos países. É um Estado legalista e formalista, onde tudo é definido pela lei, os seus trabalhadores estão integrados no sistema burocrático, característica fundamental herdada de Napoleão, no qual os trabalhadores públicos estão inseridos numa carreira, são profissionalizados, obedecem a uma hierarquia e têm segurança no emprego (Corte-Real, 2008; Kickert, 2008).

Durante o período conhecido como *Estado Novo*, que terminou com a revolução de 1974, o Estado, era corporativista, ainda mais centralista, pois vivia-se em plena ditadura, situação que se prolongou por quase meio século. Durante este tempo, poucas foram as mudanças e reformas concretizadas na AP. Verificou-se a criação de carreiras com estruturas e remunerações novas, com os traços do “modelo” burocrático, ou seja (hierarquia, legalidade, carreira), (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014; Rocha, J.A., & Araújo, 2007).

Todavia as maiores reformas e as mais estruturantes foram executadas depois de 1974. Após a ditadura, e durante os últimos trinta anos o país viveu um conjunto de alterações sem precedentes. As mudanças foram sociais, políticas, ideológicas, económicas. Logo após a revolução, a economia foi nacionalizada (indústrias, bancos), as convulsões políticas, as mudanças de partido no governo foram várias, verificando-se uma grande instabilidade. Cerca de 600.000 pessoas, vindas após o processo de descolonização, tiveram que ser integradas na sociedade, e muitas delas, funcionários públicos, na AP (Corte-Real, 2008; Tavares, Luís., & Alves, 2006). Em 1986, Portugal adere à então Comunidade Económica Europeia (CEE), o que origina uma série de reformas, sobretudo económicas com a privatização da economia (Tavares, Luís., & Alves, 2006). Em 1999, em conjunto com outros países da União Europeia, integrou a moeda única, que começou a circular em 2002, o que obriga ao cumprimento de determinadas políticas económicas e financeiras europeias, nomeadamente do controlo de despesas.

Ao longo das últimas três décadas, Portugal esteve sobre uma programa de ajuda financeira internacional, com controlo do Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu. A última intervenção decorreu entre 2011 e 2014. Toda esta realidade fez com que, as reformas na AP, fossem sucessivamente adiadas, insipientes e demoradas. Portugal chegou à linha de partida já com muitas “voltas de atraso”, ou seja, quando a maioria dos países europeus, à exceção dos do sul, já estavam a meio de processos de grandes reformas públicas, Portugal começava a criação do *estado social*, e só no início do século XXI, faria verdadeiras reformas, (Kickert, 2008). Nos primeiros anos pós 25 de abril, a preocupação era de rutura com o regime anterior, terminar com o regime corporativo, que apesar de tudo não foi o dominante, mas sim o burocrático (Tavares, 2019). Não foram, contudo, feitas reformas significativas. A primeira, talvez possa ser considerada a aprovação da Constituição da República Portuguesa, em 1976, que servirá de base para toda a futura legislação e reformas. Em 1979, registou-se uma mudança nas carreiras dos trabalhadores públicos, mas mantendo sempre as características burocráticas (Rocha, J.A., & Araújo, 2007). As mudanças foram a nível técnico, com alterações pontuais, sobretudo com origem em problemas orçamentais. Nas carreiras, em concreto nas especiais, introduziram-se estatutos próprios, as remunerações também foram revistas, bem como o estatuto disciplinar e os horários. A mudança administrativa e descentralizadora mais marcante, foi a criação das Regiões Autónomas da Madeira e Açores, que entre outras coisas passaram a ter a sua AP própria, (Corte-Real, 2008). Nos anos noventa e início do século XXI, nas alterações que foram efetuadas na gestão pública, começou a ser mais visível a influência dos princípios da NGP. Na gestão da AP há uma exigência de eficácia e eficiência e diminuição dos custos, com foco no interesse do utente/cidadão, (Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, 2011; Tavares, 2019). São privatizados alguns serviços com aumento de preços e muitas vezes diminuição da qualidade (exemplo das cantinas nas escolas e saúde, que foram concessionados a privados), (Tavares, 2019). Há uma exigência de qualidade dos serviços, é criado o Conselho Nacional de Qualidade (1992), a carta da qualidade dos serviços (1993), a satisfação do cidadão e cliente, pela primeira vez é utilizada esta palavra, que se traduz em alterações nos horários de atendimento e em facultar mais informação ao cidadão, “nascem” as *Lojas do Cidadão*. A nível legislativo é aprovado o código de procedimento administrativo (1992) e a carta de

ética dos serviços públicos. Relativamente aos trabalhadores, verifica-se um aumento generalizado das remunerações, e em específico nas carreiras especiais, graças ao seu forte poder reivindicativo. É aprovado o estuto do pessoal dirigente (1997), legislação do recrutamento e seleção de pessoal, bem como ingresso, progressão e salários (1998). O número de trabalhadores cresce. Surgem os Institutos Públicos, com regras autónomas, nomeadamente em termos de recursos humanos, com mecanismos de contratação de pessoas mais facilitados. Todas estas reformas produziram um grande aumento da despesa pública (Corte-Real, 2008).

Como já foi escrito anteriormente, é nos últimos anos, sobretudo a partir de 2002, que se promovem as grandes alterações na gestão pública portuguesa, com algumas reformas consideradas emblemáticas. É a partir deste período que são introduzidos alguns dos princípios, ainda que já aflorados, ou pelo menos consagrados nos anos anteriores, da NGP, as leis publicadas isso refletem.

Nasce o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) através da resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, que pretendia, entre outras coisas, uma diminuição dos serviços, a sua simplificação, descentralização, torna-los mais competitivos, eficientes, como no mercado privado, diminuição de trabalhadores, através de instrumentos como a mobilidade especial (Corte-Real, 2008; Rocha, 2010; Mozzicafreddo, Juan & Gouveia, 2011). A 20 de julho de 2011 é aprovado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), que pretendia essencialmente uma redução de custos, com uma redução de 40% das estruturas a nível central e 27% do número de cargos dirigentes, incentivava a co-produção de serviços entre a sociedade civil e a AP, por exemplo através dos orçamentos participativos, (Tavares, 2019). Foram ainda implementados os programas Simplex, com o XVII governo (2005-2009), o programa Simplex + e o iSimplex, com o XXI governo (2015-2019). Estes dois programas têm por objetivo facilitar a relação entre o estado e o cidadão, aumentar a eficiência, reduzir custos e incentivar a competitividade, focam-se sobretudo no governo eletrónico e digital, desmaterializar e desburocratizar a AP, (Tavares, 2019).

Nos últimos anos tem sido elaborada vária legislação com o intuito de concretização das reformas necessárias. O congelamento de admissões e a progressão na carreira (2005) foram algumas das mediadas que visaram a diminuição dos custos com os trabalhadores, tendo seu número atingido o máximo em 2005, até 2011 estabilizou e teve um decréscimo durante o programa de assistência económica e financeira (PAEF). A taxa atual, face ao total da população ativa é de 15.2%, abaixo do valor da OCDE (18,06%) em 2017, (Tavares, 2019).

Relativamente às carreiras, a tendência é para a aplicação de regras do setor privado ao público, designadamente aplicação do mesmo tipo de contrato e legislação, deixa de ser usada a terminologia “funcionário público”, para “trabalhador em funções públicas” (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014). Desta forma, surge a Lei 23/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece o contrato individual de trabalho para o setor público, sendo uma “cópia” quase integral do Código do Trabalho (aprovado pela Lei 99/2003, de 27/8), aplicável ao setor privado. Aquela lei foi substituída pela Lei 58/2008, de 11 de Setembro, surgindo o contrato de trabalho em funções públicas, no seguimento da Lei 12-A/2008, de 27/1, que estaiu o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da Administração Pública. Toda esta legislação é revogada com a aprovação da Lei 35/2014, designada a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, uma aproximação ainda maior à legislação

laboral do setor privado. A contratação passa a ser a forma normal de admissão, o sistema de remunerações também é simplificado. Apesar de esta Lei se aplicar a todos trabalhadores, continuam a vigor regimes especiais, com regras diferentes, para professores, médicos, serviços de segurança e inspetivos, etc. O sistema de carreira é substituído, e os trabalhadores recentemente admitidos (desde 2006), estão integrados no regime geral da Segurança Social e já não na Caixa Geral de Aposentações, ou seja, têm um regime contratual e social igual ao privado, residindo a única diferença na aplicação da lei, que é feita pelos tribunais administrativos e não pelos cíveis. Para além da mudança do regime de vínculo, a estrutura das carreiras também se altera, passa a haver três carreiras gerais, e algumas têm apenas uma categoria, como é o caso da carreira de técnico superior. Podemos concluir, tal como Corte-Real (2008), que as políticas da NGP aplicadas, determinaram o fim do paradigma do “sistema de carreira” que se verificava em Portugal, estando aquele confinado apenas às carreiras especiais.

A avaliação do desempenho, com inspiração dos princípios da gestão por objetivos, começou a ser aplicada desde 2004 (SIADAP), e generalizou-se a toda a administração e trabalhadores, todavia, algumas categorias ou grupos, têm mostrado resistência na sua introdução, como é o caso de professores, médicos, magistrados, onde é aplicado um modelo de avaliação próprio. Em 2007, com a Lei 66-B/2007, de 28 de dezembro, alterou-se a legislação anterior, levando a avaliação de desempenho a aplicar-se também aos dirigentes e serviços, (Rocha, 2010; Tavares, 2019).

Apesar da profunda mudança verificada sobretudo nos últimos anos, muitos autores (Corte-Real, 2008; Kickert, 2008; Rocha, J.A., & Araújo, 2007; Rocha, 2010; Tavares, Luís., & Alves, 2006), consideram que as reformas não atingiram os resultados almejados, e as alterações não foram tão relevantes. Esses autores apontam, de uma forma geral, alguns dos motivos para essa situação. O Estado português é demasiado centralista, legalista e formalista, ou seja, as reformas têm primeiro de ser legisladas, e a legislação é feita por políticos e não por gestores, pelo que muitas vezes não saem do papel e são de difícil aplicação prática. A Administração está demasiado politizada, como já vimos são os políticos quem faz as reformas, tomam-nas como sendo deles. Há muitos cargos na administração, que sendo técnicos, são de nomeação política. Devido à instabilidade e alternância política na sociedade portuguesa dos últimos anos, a cada mudança de governo, mudam as reformas e alguns dos trabalhadores, o que impossibilita a concretização de qualquer reforma, acrescentando que não é feita qualquer avaliação aos resultados do que foi feito, normalmente começa-se tudo de novo. Não se verificou mudança cultural. Muitas das reformas não têm sido feitas por convicção, mas por imposição externa, em concreto pela União Europeia, devido a problemas económicos.

Como refere Corte-Real (2008), apesar das alterações conseguidas, as características do “modelo napoleónico”, ainda se mantêm na AP Portuguesa, agora convivendo com novas, sobretudo trazidas da NGP. Para aquela autora (2008), Portugal insere-se no grupo dos países, continentais, do “modelo” *neo-weberian state*.

Para Tavares (2019), as grandes reformas ocorreram só quando houve os governos maioritários. Contudo só as pequenas alterações produziram algum impacto, as grandes reformas como o PREMAC e PRACE, não tiveram resultados práticos. Não têm em conta as melhores práticas internacionais, não há uma visão de futuro.

Podemos assim concluir, que em Portugal e apesar de todas as vicissitudes, verificaram-se reformas na gestão da AP, ou pelo menos tentativas. Foram aplicados princípios dos vários modelos apresentados, e alguns resultados foram alcançados, aumentou a preocupação com a satisfação do cidadão e a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência. Mas muito há ainda a fazer, sobretudo ao nível dos motivos das reformas, aqueles têm de deixar de ser só financeiros, têm de envolver a sociedade, os trabalhadores públicos e organismos, pois só assim haverá verdadeira mudança.

3 – Avaliação do Desempenho

3.1 - Análise de conceitos e desenvolvimento teórico

Na primeira parte do presente capítulo, pretende-se analisar e definir o que é avaliação do desempenho (AD), para isso tentamos apresentar alguns dos seus principais conceitos.

Dos vários autores estudados e referidos neste trabalho, surgem as expressões, gestão da avaliação, gestão do desempenho, avaliação do desempenho. Não sendo traduzível para o português a palavra exata e com o mesmo sentido que tem para a língua inglesa, é assim relevante clarificar que quando nos referimos a avaliação do desempenho (AD), entendemos que é no sentido amplo, significando também, gestão da avaliação, gestão do desempenho, dos objetivos. Desta forma, gestão ou avaliação do desempenho, não é a mera operação de avaliar em um dado momento, o desempenho de alguém ou de uma organização, mas sim o conjunto de atividades, das quais faz parte em um dado momento, também a avaliação do desempenho propriamente dita (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014). Se considerarmos num sentido ainda mais abrangente, a gestão, avaliação do desempenho, fazem parte da gestão de recursos humanos. Como referem (Bilhim, 2013; Bodemann, 2016; Bruijn, 2007; Cappelli, Peter., & Tavis, 2016; Madureira, César., & Rodrigues, 2007; Rato, 2013), a introdução da avaliação do desempenho vem do setor privado. Pode variar consoante a área e disciplina onde está a ser aplicada, por exemplo, direito, economia, saúde, educação, etc (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Para entendermos a origem e a sua definição é importante distinguir a Avaliação do Desempenho a Gestão do Desempenho e o Desempenho em si mesmo. “Desempenho é um comportamento intencional, que pode ser individual ou organizacional” (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015 p.2), e é segundo os mesmos autores “a realização de valores públicos” – p. 39. Para estes autores há “duas dimensões”, uma ligada à “qualidade do que se atinge” e outra à “qualidade das ações”, o que por sua vez conduz a “quatro perspetivas do desempenho” (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015, p. 2-4).

1 – “Desempenho como produção” (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015, p. 3), não implica a análise da qualidade.

2 – “Desempenho como competência/capacidade” (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015, p. 3), quando o que interessa é a qualidade das ações.

3 – Quando o desempenho está relacionado com os resultados, está associado à NGP. O que interessa são os números e não como estes se conseguem.

4 – Quando interessa a qualidade dos resultados, bem como a competência/capacidade, é o “desempenho sustentável” (Van Dooren et al., 2015, p. 4).

A avaliação do desempenho, em sentido estrito, é a obtenção de resultados através de uma avaliação de uma ação, é a medição/quantificação de atividades relacionadas com o desempenho de uma pessoa ou organização. O resultado destas atividades/comportamentos é a informação do desempenho (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

A gestão do desempenho, “é o tipo de gestão que inclui o uso de informação do

desempenho para a concretização de decisões” – (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015, p.37). Quando se menciona a gestão do desempenho, quer também significar a gestão por objetivos, de resultados, de desempenho orçamental, quando aplicada na AP, esta tem de avaliar o desempenho, quer de pessoas, quer da organização, há uma medição, comparação, pretende-se uma melhoria contínua e com o resultado dessa avaliação produz-se informação que deverá ser utilizada pelos gestores e decisores públicos (Bilhim, 2013; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015). A gestão do desempenho é um processo que inclui várias fases e pode-se entender que a avaliação ou medição do desempenho propriamente dita é uma fase desse processo, que inclui o planeamento do trabalho, definição de objetivos, monitorização destes, determinação de funções, avaliação do desempenho e recompensa por este processo. Todas estas etapas devem ter o envolvimento de todos no serviço e deste em si. Tem de ser um processo transparente, justo, onde há uma relação entre a avaliação do serviço, dirigentes e trabalhadores, (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014).

No domínio da gestão, especificamente no âmbito dos recursos humanos, a avaliação do desempenho (AD), tem sido das matérias mais importantes, com grande relevo dado nas administrações públicas, nos governos, sobretudo, dos EUA, Europa, nomeadamente Reino Unido, na Austrália e Nova Zelândia. Como vimos no primeiro capítulo, sobretudo com a introdução dos princípios da NGP, o desempenho é um ponto fulcral na gestão, utilizando-se os instrumentos e conceitos do setor privado. A AD foi implementada nas últimas décadas com vários propósitos, entre os mais comuns, a poupança, como medida de promover a eficácia e eficiência a modernização, (Bodemann, 2016; Boris, 2002; Bovaird, Tony., & Löffler, 2016; Hood, 1991; Pollitt, Christopher., & Bouckaert, 2011; Pollitt, 2003; Radin, 2006). Por outro lado também tem sido alvo de críticas, mas apesar de tudo, irá continuar a ser utilizada nas atuais e futuras reformas na Administração Pública, face à premente necessidade de redução de custos e também da melhoria dos serviços (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Historicamente, foi introduzida nos EUA, durante a primeira guerra mundial, no setor privado, para identificar e despedir os trabalhadores com fraco desempenho. Nos anos sessenta, foi identificado que a maioria dos trabalhadores do governo federal tinha a avaliação “médio”, pois os superiores não gostavam de fazer a avaliação. Nos anos setenta a avaliação com base no mérito e na sua recompensa financeira foi o principal tipo de avaliação, bem como os resultados e o sistema de ranking, (Cappelli, Peter., & Tavis, 2016). Também por esta época, no setor privado surgiram várias escolas relativas ao sistema de AD (escola da medida, das entrevistas de avaliação, dos processos cognitivos e escola da gestão do desempenho). O pensamento nestas escolas evoluiu desde a AD meramente formal, objetiva e rígida, ao subjetivo, comportamental e meramente cognitivo, até uma visão ampla do desempenho como instrumento de avaliar, motivar e gerir recursos humanos (Madureira, César., & Rodrigues, 2007). Foi nos anos noventa, sobretudo com a NGP, o desempenho a sua gestão e avaliação cresceram em relevância em todos os países, sobretudo nos Anglo-Saxónicos, (Bouckaert, Geert., & Halligan, 2008). Durante os anos dois mil, a maioria das empresas, com o intuito, de ter os trabalhadores com resultados e como forma de distribuir recompensas, o sistema de avaliação vigente era baseado em rankings. A partir de 2005, começou a ser questionado por muitas empresas a utilidade de um sistema que comparava pessoas entre elas e

atribuía notas. Algumas empresas também começam a abandonar a avaliação por ranking, anual, de objetivos, porque não está em sintonia com o tempo da empresa no qual acontecem os negócios, que não são necessariamente anuais, o ciclo de gestão não é anual (Cappelli, Peter., & Tavis, 2016).

Apresentado o contexto, onde se insere a AD propriamente dita, no setor público, encontramos como os seus principais conceitos, os a seguir esquematizados:

Necessidades do setor público → Objetivos da organização → *Inputs* (custos financeiros e humanos, os meios necessários ao organismo público) → Atividade (o que é necessário fazer) → *Outputs* (efeitos diretos, o que foi feito, os produtos, serviços efetuados, os resultados) → *Outcomes* (o impacto do que foi feito, as alterações, se as necessidades públicas, a missão do organismo foram atingidos)

(Bouckaert, Geert., & Halligan, 2008; Radin, 2006; Rosenbloom, David H., Kravchuk, Robert S., & Clerkin, 2015; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Qualquer avaliação tem de ter indicadores e objetivos, os quais têm de ser medidos, sendo que, na AP não é fácil medir muitos deles. Quando os *outputs* de determinado organismo são por exemplo, autos, licenças, há efeitos diretos quanto ao que é produzido, os objetivos podem ser facilmente definidos, logo conseguem-se medir facilmente (Bruijn, 2007).

Para a OCDE há dois níveis de gestão do desempenho, “*outputs*, como resultado da produção e distribuição dos resultados”, p. 69 (Bodemann, 2016), sendo que na AP a maioria dos bens produzidos não se enquadram no mercado económico privado. Os *outcomes*, para este organismo, são os efeitos a longo prazo, dos programas implementados e adequados aos valores públicos e do estado social de cada país (Bodemann, 2016).

A gestão/avaliação do desempenho pode ser mais quantitativa, ou mesmo só esta, quando dá primazia à eficácia, eficiência e ao número de *outputs*, ou seja aos objetivos. A qualidade está mais relacionada com os *outcomes*, a qualidade dos serviços prestados, a qualidade da informação, representando uma perspetiva mais a longo termo (Gomes, Patrícia S.; Camões S., & Carvalho, 2010). Contudo, as organizações públicas têm características diferentes das empresas privadas, têm objetivos, valores, e missões específicas, há rotinas e procedimentos que são sempre os mesmos, mas que noutros serviços, estão constantemente a mudar e podem ser mais ambíguos e subjetivos, sendo portanto mais difíceis de avaliar, nomeadamente do ponto de vista do mercado económico, pois não visam o lucro mas o serviço público, (Gomes, Patrícia S.; Camões S., & Carvalho, 2010; Madureira, César., & Rodrigues, 2007; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Como refere Bruijn (2007), na AP e na sua avaliação é importante dar atenção aos “múltiplos valores” (Bruijn, 2007, p. 7) às várias interligações. Por exemplo, a qualidade do ensino, das sentenças, o comportamento, são todas situações difíceis de definir *a priori*, que pressupõe complexidade, dificilmente verificada por um processo de avaliação. Atingir os objetivos pode até ser fácil mas não significa qualidade dos serviços ou dos profissionais. A AD apresenta vários objetivos. Por exemplo, com ela podemos saber que produtos são concretizados e a que custo; sabe-se o que se faz melhor e pior e o que pode ser melhorado; pode haver uma penalização por maus resultados e um prémio para

os bons (Bruijn, 2007).

A avaliação do desempenho, traduz-se na análise de resultados, dos objetivos atingidos, ou seja, números e como estes são medidos. É a apresentação de todo o processo de chegada aos números e resultados. Identificam, Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015), que um processo ideal tem cinco fases. Primeiro há que determinar e “priorizar” (p. 64) os objetivos, o que vai ser avaliado e medido; depois tem de ser elaborada uma seleção dos indicadores de medição dos objetivos, que permite a recolha e posteriormente a análise daqueles, no final é concretizado um relatório com as conclusões da avaliação.

O *United States Office of Personnel Management*, citado por Carapeto & Fonseca, (2014), desenvolveu um manual onde apresenta oito passos da avaliação/medição do desempenho. O primeiro é a identificação dos objetivos, o segundo é estabelecer processos de trabalho socorrendo-se de vários métodos, entre eles a) “cascata de objetivos” (p. 275), b) orientação para os serviços que são prestados ao cliente, c) construir um processo de trabalho com todos os passos. Um terceiro passo é relacionar o trabalho individual com os objetivos da organização, o quarto é transformar os resultados obtidos em formas, tipos de elementos do desempenho, quinto, estabelecer como vão ser medidos os objetivos, sexto, criar parâmetros, sétimo, estabelecer como vai ser controlada a avaliação de desempenho, oitavo, avaliar a AD.

Relativamente ao que vai ser medido, há que priorizar pois não se pode ter a pretensão de medir tudo numa dada organização, terão de se escolher as áreas, o que é mais relevante de ser medido. Isso pode ser conseguido através de um mapa, uma carta da organização, com o elenco dos princípios, missão e o público-alvo. Quanto aos indicadores, deverão ser definidos com o máximo de precisão possível e facilmente compreensíveis, bem fundamentados e documentados e serem realmente importantes. Na recolha de dados, os métodos podem ser variáveis, desde os internos, externos aos mistos, feito por observadores e estatística externa por exemplo. Os métodos internos apresentam por vezes vantagens, nomeadamente em termos de conhecimento e até qualidade, mas podem originar desvios, alteração de comportamentos e falsos resultados (“gaming”), devido à sua natureza e a possíveis pressões. A análise de resultados deverá ser efetuada de forma criteriosa, mas objetiva, para que aqueles tenham veracidade. Assim, terá de se verificar se os *outcomes* e *outputs* podem ser medidos e de que forma, e se os indicadores escolhidos são os adequados. Isto porque se aqueles, não puderem ser totalmente controlados pela própria organização, o resultado da avaliação, além de não ser totalmente fidedigno, pode ser injusto para aquela. Desta forma, quando nem *outcomes* ou *outputs* possam ser medidos na sua totalidade ou em parte, dever-se-á recorrer aos *inputs* ou aos próprios recursos internos e serem estes os objetos de medição. Depois de concluída a avaliação, é importante que os resultados, as conclusões, sejam divulgados, deverá ser processada e distribuída uma dada informação. Para o efeito deve ser escolhido o formato e o público-alvo da sua divulgação, se é apenas interna, ou abrange também os clientes, se anual, bianual ou outra periodicidade (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

O uso da informação resultante da AD e como tal, esta mesma, pode revelar-se bastante importante e apresentar vários objetivos. Por exemplo: servir para promover um controlo financeiro, saber onde se pode gastar e como; pode motivar ou demonstrar o que é importante, o que há a melhorar, qual a missão da organização, pode servir para

compensar, sancionar e controlar os funcionários, conforme os resultados obtidos, tem também a função importante de apresentar os resultados para o exterior, dos utentes e público em geral (Bruijn, 2007; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Segundo Bruijn, (2007) há alguns aspetos que dificultam o desenvolvimento da AD. Assim: as organizações não são lineares, nem simples, são complexas com vários interesses e valores e a AD ao focar só um ou alguns dos interesses e valores, podem os resultados ignorar o todo da organização. Seria mais fácil e praticável, quando há só um valor ou interesse a avaliar. A maioria das instituições não tem como um fim elaborar um produto, mas a criação de um processo e a avaliação deste é mais difícil do que um produto em si. A produção dos serviços está dependente de várias pessoas e do comportamento de terceiros (trabalhadores, associações patronais, sindicais, etc.), o que pode revelar uma avaliação incorreta. É difícil aferir a qualidade ao contrário da quantidade, fazendo com que muitas vezes a avaliação privilegie só nos aspetos quantitativos por serem mais fáceis de observar e interpretar.

Como é referido por (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), a aplicação da gestão na AP é diferente de uma empresa privada. Os gestores públicos, tendo em conta a natureza dos serviços, o público e a legislação específica têm mais limitações no uso da AD.

3.2 - Efeitos da Avaliação do Desempenho

Após a introdução de como poderá ser concretizada a AD numa organização pública, é importante destacar os aspetos negativos mas também positivos de todo este processo.

Assim, começando pelos positivos, afirmamos que após a realização de uma avaliação, o organismo onde aquela foi promovida, poderá implementar mudanças no seu seio pois estará na posse de mais conhecimentos internos sobre o seu funcionamento, isto porque, ao elaborar o processo de avaliação, teve que estudar, conhecer os meios que possuía, as tarefas, a sua missão, o seu público-alvo, etc. Depois de obtidos os resultados, pode tentar melhorar a sua eficácia e eficiência a todos os níveis, em concreto os financeiros. Há não só um maior conhecimento da própria organização, como dos seus funcionários e clientes. A avaliação poderá ser usada também pelos políticos, pois estes precisam de prestar contas das suas políticas aos eleitores, podendo assim demonstrar os números e os resultados concretos. De uma forma simples promove uma comunicação mais clara do que é feito, onde é usado o dinheiro público, justificando a aplicação daquele e até o aumento da contratação de pessoal a determinado organismo que apresente números mais elevados, por exemplo de combate à fraude fiscal. A AD está mais ligada aos resultados, ou seja mais aos *outputs*, muita raramente são avaliados os *outcomes*, ou pelo menos de como os *outputs* contribuíram para a concretização da missão da organização (*outcomes*), por exemplo. Os *inputs* estão mais relacionados com os planos, as atividades, os objetivos internos que levam a comportamentos que se adequam conforme o interesse dos serviços e não tanto os resultados. Deste modo, ainda que indiretamente, a avaliação pode levar a uma maior desburocratização dos serviços, pois ao focar-se nos resultados e na melhor forma de os obter, minimiza os processos internos que são mais burocráticos. Com a AD

consegue-se promover uma aprendizagem, não só nos próprios serviços e funcionários, como entre diferentes serviços, por exemplo quando é aplicada a *Common Assesment Framework* (CAF). Há uma comparação de métodos, práticas o que pode evidenciar uma necessidade premente de melhoria do serviço. Ao serem revelados determinados resultados que comparam serviços, profissionais e categorias, pode registrar-se uma tentativa de melhoria e em consequência uma aprendizagem para que também se atingiam aquelas metas (Bruijn, 2007).

A AD também desencadeia alguns aspetos menos positivos. Como foi referido por Bruijn (2007), pode aumentar a produtividade, o que conduz muitas vezes a uma recompensa pecuniária e a comportamentos orientados para se atingir resultados. Pode assim haver um aumento aparente ou não, de produção, mas que significa muito pouco para a instituição ou para os profissionais e entraremos assim no domínio dos “gaming numbers” (Bruijn, 2007, p. 17) citando (Osborne & Gaebler, 1992). “Este comportamento estratégico apenas existe porque a avaliação só existe no papel” (Bruijn, 2007, p. 19).

Com a AD há o risco de uma diminuição da inovação, pois as instituições e os trabalhadores ao tentarem atingir os objetivos traçados e ao pensarem em eventuais prémios de desempenho, adaptam o seu comportamento por forma a conseguir a obtenção daqueles, por isso há preferência pelo que é habitual, que não dá margem de erro, do que situações novas ou menos comuns e difíceis, que podem ser um risco que impede o cumprimento dos objetivos, por isso é importante que a AD seja flexível, não burocrática e meramente quantitativa, para que não seja impedido o desenvolvimento criativo, pessoal e a motivação (Bruijn, 2007; Madureira, César., & Rodrigues, 2007).

Os meios de produção (*inputs*) são determinados para a obtenção de resultados (*outputs*), pode haver tentativas de obter o máximo de resultados com o mínimo de esforço ou com os meios mais reduzidos. Não se promove a ambição de se conseguir mais e melhor, mas sim o mínimo do que é necessário para a AD. Ao dar primazia aos resultados, por vezes ignora-se o processo e o contexto geral da instituição ou do que está a ser avaliado, levando a conclusões diversas dos resultados, face ao verdadeiro desempenho. Há uma dualidade entre a imagem que uma entidade externa tem dos resultados e a entidade que os produziu. A perceção e a avaliação dos mesmos é muitas vezes diferente, o profissional ou a organização que produziu os resultados, conhece todo o processo, a entidade externa só vê os números, não todas as informações. Esta ambiguidade pode originar manipulação a alteração do comportamento para que as interpretações convirjam e deste modo a AD desvirtua o verdadeiro desempenho. As organizações, os profissionais têm inerentes a si uma série de valores. A AD avalia resultados, números, a quantidade e quando estão em causa diversos valores, os que não são quantificáveis ou não revelam interesse para os resultados avaliados, muitas vezes vão deixar de ser tidos em conta, podendo todavia aqueles, serem os mais importantes e identificativos da organização. A ética pode ser posta em causa, pois em favor da avaliação, podem os valores mais importantes ser ignorados. A atividade e o enquadramento dos diferentes profissionais são muitas vezes ambíguos e amplos, traduzindo-se em avaliações negativas a nível do desempenho, mas que ao mesmo tempo podem significar um grande profissionalismo, com respeito deontológico e serem até mais eficazes e produtivos. É exemplo disto, a avaliação de um juiz, que é quantificada pelo número de julgamentos que faz, contudo, se ele promover acordos

extrajudiciais, pode até ser mais eficaz, mas a avaliação será inferior (Bruijn, 2007).

A avaliação promove comparação entre instituições e também a mímica e competição entre elas, ou seja copiam as ações umas das outras, não se registrando assim qualquer melhoria ou aprendizagem, quando apenas incide nos resultados e não na qualidade dos mesmos.

Também entre os funcionários, quando a avaliação traduz uma compensação econômica e progressão na carreira, e esta por algum motivo, por exemplo, limites financeiros, fica suspensa, ou há um sistema de quotas, como o que existe em Portugal, o resultado obtido com a avaliação pode não servir para nada, o que desmotiva o trabalhador no seu processo de melhoria e vontade de aprender. As organizações dependem sobretudo dos conhecimentos e das características dos seus funcionários. Alguns deles têm funções muito específicas, complexas e que exigem formações próprias, as quais são exercidas também em organizações com missões muito particulares e únicas. Uma AD que determine o mesmo comportamento para todos os profissionais, os mesmos objetivos e procedimentos - há tarefas que necessitam de uma terceira pessoas, deixando a avaliação de depender unicamente do próprio funcionário - pode não estar adequada àqueles profissionais e revelar-se insuficiente, não fiável nos resultados, pois não transmite toda a realidade, mas apenas resultados e indicadores. Quando assim é, e a avaliação é mantida, os funcionários são tentados a alterar as suas ações para a produção de determinado resultado, pois estes sentem que a AD não os representa e não é justa (Bruijn, 2007).

Este autor considera ainda que estes comportamentos perversos e desviantes, têm tendência a manter-se pois já estão como que instituídos no dia-a-dia das organizações e trabalhadores, estes vão desenvolvendo as suas funções principais de acordo com a sua ética e valores, pontualmente ou sistematicamente alterando os seus comportamentos para produzir os resultados e indicadores que os gestores ou avaliadores desejam. Estes por sua vez continuam a aplicar a avaliação normalmente, indicando números e resultados, pois quer por questões políticas, quer de gestão, foram criados organismos próprios e a AD já faz parte integrante da administração pública.

3.3 – Aplicação da Avaliação do Desempenho

Após uma breve introdução sobre a definição e aplicação geral da AD na AP, importa agora concretizar essa aplicação. Como foi referido anteriormente, a AD depende de muitos pressupostos, quer organizacionais, políticos, mas sobretudo há uma grande dimensão individual, que afeta e é afetada pela AD, entre outros, fatores individuais, um dos mais importantes, é a motivação.

Motivação é definida por Rinsum & Verbeeten, (2012), como “desenvolvimento pessoal, uma satisfação”, p.379. Ainda segundo estes autores, a motivação pode estar relacionada com uma “recompensa e punição”, p.380. Para eles a motivação é muito relevante na AD. Os serviços públicos são complexos, têm missões muito específicas, muitas vezes difíceis de definir e contabilizar, sobretudo economicamente, pois prosseguem objetivos, por exemplo sociais. Dada a sua especificidade, as funções e os próprios funcionários, têm uma relação laboral, de motivação e de interesses muito diversos do setor privado, que visa maioritariamente o lucro.

Segundo Le Grand, (2010), no final do século XX, o paradigma da motivação intrínseca dos funcionários públicos mudou. Até àquela data considerava-se que o funcionário tinha como principal motivação o serviço público e não uma satisfação individual. Aquele autor designou consoante o tipo de motivação dos funcionários que estes seriam “Knights” ou “Knaves”, p. 24. Nos primeiros a motivação está relacionada com altruísmo e com a ajuda ao outro, os segundos, são movidos apenas pelo interesse próprio. Refere este autor (2010), que esta distinção é importante quando se procura definir a AD, nomeadamente quando está associada a objetivos ou recompensas, pois a motivação é fundamental para compreender determinados comportamentos e também para definir uma melhor avaliação. A motivação psicológica está diretamente ligada aos comportamentos, assim como os constrangimentos exteriores, financeiros e capacidades individuais.

Resume algumas ideias que poderão ajudar a fomentar a motivação na AD, assim: se considerarem que todos os funcionários ou a maioria, são “Knights”, os salários não serão altos e não se justificará a existência de avaliação, pois são elementos desnecessários à motivação. Contudo como não são todos assim, os funcionários que são “Knaves”, como não têm incentivos nem avaliação, vão diminuir a qualidade do trabalho, também não há um controlo dos custos que podem até aumentar, pois estes não são avaliados. Por outro lado os “Knights” vão sentir a injustiça face aos outros funcionários, pois são todos avaliados da mesma forma e podem transformar-se em “Knaves”. Estabelecer o controlo dos outros colegas ou de entidades reguladoras também poderá não se revelar eficaz, pois quanto ao primeiro aspeto, nem sempre é possível haver esse controlo, para além de ser difícil a sua aceitação. As entidades reguladoras por seu lado, também defendem interesses próprios e não altruístas.

Outra forma de trabalhar a motivação será considerar que todos os funcionários são “Knaves”. Assim, são criados incentivos como por exemplo a recompensa pecuniária. Os funcionários “Knaves” irão em princípio aumentar o seu trabalho e o “Knights”, mantêm os seus objetivos altruístas. Todavia estas circunstâncias, podem nem sempre ocorrer, os “Knights” podem diminuir a sua motivação, bem como os outros não aumentarem muito o seu trabalho, podendo verificar-se alterações de comportamentos. Pelo que é necessário um sistema de AD, bem definido e controlado para que o serviço não perca a qualidade.

É importante analisar que tipo de motivação existe nos funcionários de uma organização, só assim poderá ser implementado um melhor sistema de AD, (Le Grand, 2010).

3.3.1- Exemplos de Avaliação do Desempenho

A gestão por objetivos têm origem na “cultura utilitarista” (Bilhim, 2013, p. 189), nos EUA, com Peter Drucker e está relacionada com o benefício produzido. Dos EUA é também aplicada no Reino Unido, Canadá, e na generalidade dos países Anglo-Saxónicos. Para aquele autor são quatro os princípios da boa gestão: “objetivos claros, comunicação à sua organização, afetação de recursos e motivação das pessoas”, (Bilhim, 2013, p. 190).

No final do século XX, e inícios dos anos dois mil, no Reino Unido, especificamente na Inglaterra, começou a instituir-se um sistema de AD na AP, através da definição de objetivos quantificáveis, à semelhança do que se verificou na União Soviética, a meados

do século XX, onde todas as empresas do Estado tinham um sistema de produção por objetivos. Esta gestão da avaliação no Reino Unido, aplicou-se inicialmente na saúde, educação e depois em outras agências públicas e administração local (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006). Esta avaliação quantitativa apresenta-se com algumas variações, quer na forma quer na geografia de onde é aplicada, designando alguns autores, como sistemas de avaliação. A distinção entre estes sistemas verifica-se na forma como os números são obtidos e como vão ser utilizados, o que se vai refletir na própria avaliação (Hood, 2012).

Assim o primeiro sistema apelidado por Bevan, Gwyn. & Hamblin, (2009); Bevan, Gwyn. & Hood, (2006); Hood, (2007, 2012) é o “target systems”, (Hood, 2007, p. 95). A avaliação tem por base o atingir determinado objetivo traduzido em números, propondo determinado objetivo, comparando com outros períodos, analisando o aumento ou diminuição daqueles. É uma questão de quantidade que é primordial e não qualidade (Hood, 2007, 2012).

A avaliação por objetivos foi um importante instrumento utilizado no setor privado no Século XIX, mas sobretudo no regime da União Soviética, em meados do século XX. Mais recentemente a NGP, com a introdução de *outputs* e *outcomes*, na Nova Zelândia nos anos 80 e nos finais dos anos noventa no Reino Unido, mas também em França e nos EUA (Hood, 2012).

Outro tipo de AD é o “ranking systems” (Hood, 2007, p. 95). Os números são utilizados para comparação entre pessoas, serviços, países, etc. Com essa comparação procura-se aumentar o desempenho e motivar. É uma forma de gestão, mas também de pressão usadas por quem tem interesse numa determinada matéria. Já nos EUA no século XIX, entre alguns municípios foram elaborados *rankings*. Nos serviços públicos surgiram nos anos oitenta do século XX, sobretudo no sistema de ensino como os *rankings* das escolas e universidades (Hood, 2012).

Um último sistema de AD é o designado “intelligence systems” (Hood, 2007, p. 95). Neste os números servem para criar, desenvolver determinada informação que será usada na gestão e até na escolha dos serviços públicos, não importa um juízo crítico quantitativo do passado, está mais relacionado com o futuro e o que pode ser feito. Este sistema foi usado, no setor público e no privado. No primeiro, recentemente nos EUA tem servido para o cidadão poder escolher escolas e hospitais. Pode promover uma melhoria contínua e não está tão vulnerável como os outros dois sistemas a efeitos negativos conexonados com a questão quantitativa. Contudo, caso as partes não tenham capacidade para analisar os números e fazer uma boa interpretação a escolha dos mesmos pode ser difícil e não ser a mais correta (Hood, 2012).

Todos os tipos de AD, em concreto os dois primeiros, têm aspetos positivos e negativos. Quanto aos primeiros gera incentivo e motivação ao cumprimento de determinado objetivo, serão sobretudo quantitativos (por exemplo a redução do tempo de espera nos hospitais) (Hood, 2012). Podem também criar um sentido de missão dos serviços com o melhor conhecimento promovido com a definição dos objetivos, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006).

Quanto aos aspetos negativos alguns autores (Bevan, Gwyn. & Hamblin, 2009; Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Bruijn, 2007; Hood, 2007, 2012; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), destacam o designado efeito de *gaming*, que é definido por Bevan & Hood, (2006, p. 521) como “*uma subversão reativa como “atingir o alvo e errar o ponto”, ou reduzir o desempenho onde o objetivo não se aplica”* .

Os sistemas que implementam a governação por objetivos pretendem ter um controlo maior, ainda que indireto, pretendem muitas vezes determinados resultados que são definidos *a priori*, há uma relação entre recompensa e resultados. As recompensas e sanções podem ser injustas, por ex. a nível financeiro as recompensas podem ser só para os melhores ou podem ser para os piores, por ex. num hospital com um péssimo desempenho, por causa disso é-lhe atribuída mais verba para assim poder melhorar. Estas duas situações podem originar o “gaming”.

A AD por objetivos, onde incluímos nomeadamente os dois primeiros sistemas, que são os que se baseiam sobretudo na parte quantitativa, assenta em dois princípios:

1 – Ignora os problemas de avaliação pois o que é medido tem uma representação global e genérica de toda a avaliação. A avaliação por objetivos, quantitativa, não inclui todos os domínios e o que não é avaliado pode ser até mais revelador ou importante, ao não incluir todos permite mais falhas. Quando estamos perante comportamentos de “gaming”, estas falhas são ainda mais graves pois podem permitir o agravamento ou a facilitação daqueles comportamentos;

2 – O sistema considera que não está vulnerável ao “gaming”, quer pelos funcionários quer pelos gestores, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006).

A gestão por objetivos terá maior ou menor sucesso e eficácia consoante o tipo de cultura organizacional onde é aplicado. Hood (2012), identifica com base na literatura universal e dos autores sociais mais conhecidos (Durkheim, Thompson, Ellis e Wildavsky) quatro tipos de cultura prevalentes nas organizações.

a) A “hierarquista”, p. S89, a qual se baseia na autoridade em regras bem definidas no grupo, onde é importante a coletividade;

b) A “igualitária”, p. S90, baseia-se na estrutura de grupo, na igualdade social e na proteção dos mais fracos ou desfavorecidos;

c) A “individualista”, p. S90, baseia-se nas capacidades e esforço individual, havendo uma rivalidade e competição entre os indivíduos e responsabilização pelos atos e consequências dos mesmos;

d) A “fatalista”, p. S90, que não acredita na coletividade, mas sim no isolamento e no comportamento imprevisível do homem. Neste tipo de cultura não se acredita ou aceita que os três tipos de gestão por objetivos funcionem, pois não há comportamentos imprevisíveis que possam aplicar aqueles tipos de gestão.

A avaliação promovida através dos “*targets*”, aplicar-se-á mais adequadamente numa cultura hierárquica, onde há autoridade, definição de prioridades, definição de objetivos e a intenção de cumprir. Poderá eventualmente também utilizar-se numa cultura individualista ou igualitária, quando se procura atingir o objetivo global da instituição, ou quando individualmente os funcionários procuram atingir os objetivos determinados (Hood, 2012).

A avaliação concretizada com “*rankings*”, adequa-se mais a uma cultura individualista, onde é necessário ou primordial a existência de competição entre as partes avaliadas. Contudo pode também inserir-se em partes da cultura hierárquica, pois esta pode definir as regras que serão aplicadas na avaliação para que esta possa ser mais justa e correta e não admita uma competição desregulada. Numa cultura igualitária há uma promoção do espírito de equipa para se atingir os objetivos (Hood, 2012).

Na avaliação realizada através do sistema de “*intelligence*”, corresponderá mais num ambiente de cultura igualitária, pois implica uma análise dos resultados quantitativos obtidos na avaliação, que terá mais qualidade num grupo e com a cooperação entre todos os elementos. Embora também nos outros dois tipos de cultura se possa aplicar, na hierárquica ajuda na gestão e na aplicação de regras, na individual ao adequar à realidade de cada público, cliente (Hood, 2012).

É importante conformar o sistema de avaliação à estrutura e objetivos de cada serviço, para que assim aquela seja mais fidedigna, eficiente e eficaz e evitar-se comportamentos ou efeitos adversos. Nenhum destes sistemas de avaliação funciona numa cultura “fatalista” (Hood, 2012).

3.4 – Avaliação do Desempenho em Portugal

3.4.1 – Evolução do sistema de avaliação

Como foi referido no primeiro capítulo deste trabalho, em Portugal o conceito de avaliação do desempenho, gestão do desempenho ou gestão por objetivos, foi introduzido pelos princípios da NGP, a partir dos anos noventa, mas mais intensamente no início do Séc. XXI, (Bilhim, 2013; Gomes, Patrícia S.; Camões S., & Carvalho, 2010; Madureira, César., & Rodrigues, 2007; Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, 2011; Tavares, 2019). Conseguimos identificar três períodos marcantes, no que concerne à AD. Até 2004, de 2004 a 2007 e de 2007 até ao presente.

Antes de 2004, não podemos considerar que houvesse avaliação do desempenho, pelo menos no sentido rigoroso do conceito. A avaliação era uma “classificação de serviço”, criada pelo Decreto-Lei (DL) 191/C/79, de 25/6, que esteve em vigor até 2004. Havia uma preponderância para as competências genéricas, nomeadamente pessoais, raramente a avaliação era quantitativa. O sistema é pouco rigoroso e desvirtuado, pois quase todos os trabalhadores têm classificação máxima. Segundo Oliveira Rocha, citado por Tavares (2019), em 2001, 98,87% dos funcionários públicos tiveram a classificação de bom e muito bom, o que provoca injustiças quando em causa está o progresso na carreira, pois é igual para o trabalhador que efetivamente é bom ou o que é médio ou mesmo mau, (Madureira, César., & Rodrigues, 2007).

A avaliação era um mero formalismo, que existia para que fosse cumprida a lei. A cultura existente na AP portuguesa, sobretudo dos dirigentes, sempre foi de rejeição da avaliação, tinha de ser cumprida para que houvesse a progressão na carreira. Aquela não estava relacionada com qualquer melhoria do desempenho dos funcionários ou qualidade do serviço prestado. As progressões eram automáticas quase que entendidas como um direito adquirido e não uma recompensa pelo desempenho (Tavares, 2019).

Em 2004, com a publicação da Lei 10/2004 de 22/03, foi estabelecido o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho da AP – SIADAP – que tem por base o modelo de gestão por objetivos, onde o que é relevante na AP são os resultados e não os processos (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014; Tavares, 2019). Este sistema só foi possível, como vimos nos capítulos anteriores, porque nos últimos anos tinham sido introduzidos no nosso país, princípios da NGP, sendo um dos fundamentais a gestão do desempenho e por objetivos. Contudo, na AP portuguesa havia uma falta de cultura de

avaliação o que trouxe dificuldades na implementação do sistema. Foi um processo de choque, com pouca preparação das partes, representou uma grande mudança do paradigma cultural vigente, foi feito sem a devida preparação e aceitação, sobretudo dos dirigentes, ainda que também, em segunda linha, pelos trabalhadores. É entendido como um processo burocrático, onde muitos organismos não cumprem a lei, (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014; Rego, Marques, Leal, Sousa, & Pina e Cunha, 2010).

Como já referimos, a par com a Lei 35/2014, de 20/6 (diploma que estatui o contrato de trabalho em funções públicas), baseado no código do trabalho do setor privado (Lei 7/2009 de 12/2), o SIADAP, foi a alteração mais importante para os trabalhadores da AP. Como todas as reformas e alterações na AP portuguesa, a sua concretização é muito fraca e quase sempre apenas uma reprodução da lei, muitas vezes nem isso, pois em alguns pontos aquela não é cumprida, por exemplo nos prazos das várias fases da aplicação do SIADAP. Este modelo cobre, nas palavras de Tavares (2019), “apenas uma parte da função do trabalhador, conduzindo a uma atenção excessiva nos objetivos a atingir e ao negligenciar de outras tarefas não abrangidas pela avaliação”, p. 70. Também, quando os objetivos não são fáceis de definir valoriza demasiado a parte quantitativa, (Tavares, 2019).

Em 2007 foi publicada a Lei 66-B/2007 de 28/12, que veio revogar a Lei 10/2004, e estabelecer o novo SIADAP. Segundo Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, (2011), esta lei têm três vértices: a gestão por objetivos, a responsabilização e prestação de contas e a valorização e recompensa profissional. Com este diploma de 2007, a avaliação do desempenho passou a realizar-se aos serviços (SIADAP 1), aos dirigentes (SIADAP 2) e aos trabalhadores (SIADAP 3). Vigoram este três sistemas e está generalizado a toda a AP, com exceção de algumas carreiras (militares, professores, magistrados, forças de segurança).

3.4.2 – Análise da Lei 66-B/2007 de 28/12

Esta lei já foi alterada pelas Leis, 64-A/2008 de 31/12, 55-A/2010 de 31/12 e 66-B/2012 de 31/12, todas leis do orçamento geral do Estado. É ainda complementada pela portaria 359/2013 de 13/02, que aprova os modelos de fichas de auto-avaliação e avaliação do desempenho dos dirigentes e trabalhadores. Este é o regime que vigora atualmente na avaliação de desempenho dos trabalhadores da função pública.

De seguida faremos uma análise pormenorizada da lei em vigor.

O artigo 1.º n.º 2, refere que “o SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da AP, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências”. Ressaltam as palavras qualidade de serviço, promoção da motivação profissional e das competências, como objetivos desta lei.

O SIADAP aplica-se à administração direta e indireta do estado, à administração local (decreto regulamentar n.º 18/2009 de 4/9), regional dos Açores (Decreto-Legislativo Regional n.º 41/2008/A de 27/8) e Madeira (Decreto-Legislativo Regional n.º 27/2009/M, de 24/8). – artigo 2.º n.º 1. Aos órgãos e serviços de apoio do Presidente da República (PR), da Assembleia da República (AR), dos tribunais e ministério público e respetivos órgãos e outros órgãos independentes (artigo 2.º n.º 2), contudo a forma de aplicação

não é a mesma para todos. Não se aplica às entidades públicas empresariais, nem aos gabinetes de apoio dos titulares de membros de governo, AR e PR.

De acordo com o artigo 3.º n.º 3, o SIADAP, e o seu regime legal, pode ser adaptado consoante as atribuições e organização dos serviços, das carreiras ou necessidades de gestão. Há diferentes avaliações como já foi referido (professores, magistrados etc.). A legislação também se aplica a os trabalhadores em regime de contrato individual de trabalho, podendo constar de Instrumento de Regulamentação Coletivo de Trabalho. Todavia as adaptações têm de respeitar um conteúdo mínimo relativo a: princípios, objetivos e subsistemas do SIADAP, avaliação com base nos objetivos fixados e resultados obtidos e no caso de dirigentes e trabalhadores as competências demonstradas e a desenvolver e as quotas (n.º 3, artigo 3.º).

Nas definições o artigo 4.º, é de salientar que se entende por “competência”, o “conjunto de conhecimentos, capacidades de ação e comportamentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz”. Valoriza-se um princípio da NGP, da gestão do desempenho e típica do setor privado, que é a importância dada à eficiência e eficácia, aqui reforçado e que deverá transparecer da atuação dos trabalhadores e dirigentes. Define ainda objetivos (alínea e)) como “o parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, em regra quantificáveis”, marca evidente da gestão por objetivos.

Quanto ao princípios – artigo 5.º - estão vertidos os principais valores dos modelos de NGP, de gestão de desempenho, há um foco na prossecução dos objetivos, na apresentação de resultados, desenvolvimento das competências dos dirigentes e dos trabalhadores, a aplicação de sistemas de gestão do desempenho (avaliação dos serviços e trabalhadores), comparação entre serviços, qualidade, participação dos utilizadores, eficiência e eficácia.

Nos objetivos – artigo 6.º - também decorrem alguns princípios da NGP, gestão do desempenho, nomeadamente, com o intuito de melhorar a gestão da AP, mas focado na necessidade do utilizador e na concretização de políticas públicas; consolidar a avaliação, ela que em Portugal, até 2004 era meramente formal; identificar necessidades de formação adequadas à melhoria do desempenho; reconhecer e distinguir serviços para uma atitude de excelência e qualidade; importância no utilizador na informação, transparência e valor acrescentado.

O SIADAP é constituído por 3 subsistemas – artigo 9.º - os três funcionam de forma integrada, ou seja estão interligados, há objetivos de ciclo de gestão do serviço, os objetivos na carta de missão dos dirigentes superiores e os objetivos dos trabalhadores. Com a alteração de 2012, os períodos de avaliação são distintos para todos, fazendo com que a avaliação já não se conjugue e podendo até perder algum sentido. Assim, a avaliação dos serviços é feita anualmente, a dos trabalhadores bienal e a dos dirigentes em cinco ou três anos, consoante a duração da comissão de serviço, pois é feita no seu final. As três avaliações agora não estão sincronizadas, ocorrem em momentos diferentes, tornando a lei mais incoerente, sem ter sido acrescentada qualquer melhoria em termos de organização do processo, que continua complexo, as alterações não foram baseadas no que funciona mal, na melhoria dos serviços (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014). São medidas com impacto mais económico, quer pela diminuição do número de avaliações, quer no aumento do período de tempo que é necessário para se verificar a progressão na carreira, pois ao ser bienal, quando se atinge os pontos necessários para

mudar de posição remuneratória, se estiver no meio do biênio, só se concretiza aquela mudança um ano depois do que estabelece a lei.

O SIADAP 1 - artigo 10.º - assenta no QUAR (quadro de avaliação e responsabilização), que tem por base a missão do serviço, os objetivos estratégicos e plurianuais determinados superiormente, os objetivos anualmente fixados e hierarquizados, os indicadores de desempenho, os meios disponíveis, o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivos, a identificação dos desvios e a avaliação final. De salientar a relevância dada ao grau de satisfação dos utilizadores na atualização do QUAR, sendo este publicado na página eletrónica do serviço.

Quanto aos parâmetros de avaliação – artigo 11.º - os serviços são avaliados de acordo com os objetivos de eficácia, de eficiência e de qualidade, os três pilares dos princípios da NGP e gestão por objetivos/desempenho.

A avaliação dos serviços – artigo 15.º - faz-se através de auto-avaliação e de hetero-avaliação. Quem participa na auto-avaliação para além dos trabalhadores, são os utilizadores. Há também uma comparação com os serviços idênticos, nacionais e internacionais. O resultado da avaliação – artigo 18.º - pode ser bom, satisfatório e insuficiente. A hetero-avaliação – artigo 20.º - é da responsabilidade do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, ou outras entidades se assim for decidido. Não há resultado com menção e pode substituir a auto-avaliação se aquele conselho decidir. Os resultados da auto-avaliação têm de ser divulgados publicamente – artigo 25.º. O resultado da avaliação pode por em causa a existência do próprio serviço. Com a alteração legislativa de 2012, já não existe a distinção por mérito, nem a possibilidade de o serviço ter a percentagem de quotas alargada quando há desempenhos relevantes ou excelentes dos trabalhadores e dirigentes, nem o reforço do orçamento para a mudança de posições remuneratórias.

SIADAP 2 – artigo 29.º - É a avaliação feita aos dirigentes superiores e intermédios. É feita no termo das comissões de serviço, ou no fim do prazo da sua nomeação. Os parâmetros de avaliação dos dirigentes superiores - artigo 30.º - têm por base o grau de cumprimentos dos compromissos constantes na carta de missão e as competências de liderança, visão estratégica, representação e gestão.

Os parâmetros de avaliação dos dirigentes intermédios – artigo 35.º - são os “resultados” obtidos nos objetivos da unidade orgânica que dirige e as “competências”, traduzidas na capacidade de liderança, competências técnicas e comportamentais. Os dirigentes intermédios negociam com o avaliador, antes da comissão de serviço, os seus objetivos. Em caso de discordância prevalece a posição do avaliador. Nos objetivos há três escalas valoração, superado/atingido/não atingido. Os “resultados” têm uma ponderação mínima de 75% e as “competências” têm uma ponderação máxima de 25% na classificação final – artigo 36.º. A avaliação é expressa em relevante/adequada/inadequada – artigo 37.º - acabou o reconhecimento de mérito e o desempenho excelente.

O SIADAP 3 , artigos 41.º e seguintes, passou com a alteração de 2012 a ser bienal.

A avaliação reflete sobre dois parâmetros – artigo 45.º - os “resultados” obtidos com os objetivos individuais em articulação com os objetivos da respetiva unidade orgânica, e as “competências”, que avaliam os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais ao exercício da função. Os “resultados” decorrem dos objetivos definidos e cumpridos – artigo 46.º - que se concretizam na produção de bens e atos ou

prestação de serviços, com vista à eficácia na satisfação dos utilizadores (n.º 2 alínea a); de qualidade, inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos trabalhadores (alínea b); de eficiência, simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual e na diminuição de custos de funcionamento (alínea c)).

Os objetivos têm de ser no mínimo três e no máximo sete (n.º 4), têm de ter em conta o posto do trabalhador e ter um indicador de medida que permita superar. O resultado da avaliação dos objetivos traduz-se em: “objetivo superado/atingido/não atingido” – artigo 47.º - .

As competências não podem ser inferiores a cinco e traduzem-se em “competência demonstrada com nível elevado/demonstrada/não demonstrada”. – artigo 48.º.

Quer os objetivos quer as competências são calculados com uma média aritmética e a avaliação final tem uma média ponderada, em que os objetivos tem um mínimo de 60% e as competências uma ponderação máxima de 40%. Esta ponderação pode ser diferente se autorizada por despacho do membro do governo responsável pela AP, se estivermos perante uma carreira especial, ou com funções específicas – artigo 50.º - A avaliação final é: relevante/adequado/inadequado. O relevante pode ser considerado mérito e excelente quando é proposto por avaliado ou avaliador e objeto do conselho coordenador da avaliação, deve ser publicitado – artigo 51.º -

Quanto aos efeitos da avaliação – artigo 52.º - eles são vários: desenvolver as potencialidades pessoais e profissionais; diagnóstico de necessidades de formação; melhoria de comportamentos e competências, melhoria do posto de trabalho e de processos; alteração do posicionamento remuneratório. Os primeiros quatro efeitos são relativos à melhoria profissional e pessoal do trabalhador, pelo que, parecem os mais relevantes efeitos que se queria obter com o SIADAP. Contudo o último deles, em concreto a progressão na carreira, é o que na prática releva como o mais importante e o foco de tudo na avaliação do desempenho, quer para os serviços, mas sobretudo para os trabalhadores, que com os descongelamentos das progressões nas carreiras, é agora ainda mais visível e muitas vezes o único decorrente da avaliação. Com as alterações de 2012, os desempenhos de relevante e excelente já não dão direito a mais dias de férias ou pagamento destes dias em remuneração. Agora só a menção excelente dá direito a formação e estágios em organismos internacionais ou nacionais, mas já não a licença sabática prevista antes desta última alteração legislativa. A menção de inadequado – artigo 53.º - determina a necessidade de identificar a formação e um plano de desenvolvimento profissional. O artigo 54.º é específico para a identificação do potencial de evolução e desenvolvimento dos trabalhadores e as necessidades de formação.

Quanto aos sujeitos da avaliação, o avaliador (artigo 56.º) negocia os objetivos e competências, pondera as expectativas dos trabalhadores no processo de identificação de necessidades de desenvolvimento. O avaliado (57.º), tem de ter as condições necessárias de acordo com os objetivos contratualizados, tem de fazer a auto-avaliação e negociar os objetivos e competências.

A lei menciona que é garantido aos avaliados, o conhecimento dos fundamentos, conteúdo e funcionamento do sistema de avaliação, mas deveria ser garantida a formação sobre a aplicação do SIADAP.

Os avaliados podem reclamar e recorrer hierarquicamente e judicialmente, contudo no sistema altamente paternalista e hierárquico como é o português, há poucos recursos, porque há o temor do “castigo” na próxima avaliação, (Rego et al., 2010).

Quanto aos órgãos que existem para aplicação e controle desta lei, de referir o Conselho coordenador de avaliação – artigo 58.º - que é composto pelo dirigente máximo, pelo responsável de gestão de recursos humanos e três a cinco dirigentes. Este conselho dá orientações sobre objetivos e competências e valida as avaliações relevantes e inadequadas. A comissão paritária tem uma competência meramente consultiva e é constituída para além de outros elementos, por dois representantes dos trabalhadores, eleitos por eles.

Cabe ao dirigente máximo do serviço assegurar o cumprimento das quotas e se o sistema de avaliação é adequado à realidade do serviço.

De acordo com a lei, todos devem participar no planeamento do processo de avaliação. É importante a satisfação do público, os objetivos do serviço os dirigentes e trabalhadores devem estar alinhados para a sua realização.

Um momento importante da avaliação é a reunião em que é dada a conhecer a avaliação – artigo 65.º - que para além dos resultados deve servir para se analisar a evolução do trabalhador, as expectativas e os efeitos da avaliação (artigo 52.º), também é neste momento que são contratualizados os parâmetros, que devem ser negociados, contudo prevalece o que decidir o avaliador.

Para Bilhim, (2013), os objetivos não deviam ser negociados, porque significaria igualdade das partes, quando na realidade a estrutura da AP é hierárquica, em que efetivamente os trabalhadores devem ser ouvidos, mas não se pode considerar que existe uma verdadeira negociação, porque a última decisão cabe sempre ao superior hierárquico.

De entre as formalidades a realizar no processo de avaliação, é importante a auto-avaliação (artigo 63.º), que deverá ser encarada, não como questionar a autoridade, mas uma oportunidade de melhoria contínua. A entrevista deverá servir para discutir o desempenho, a futura avaliação, objetivos e perspetivas, como escreve Bilhim (2013) “ a AD é um instrumento de melhoria contínua individual, grupal e organizacional” – p.199. A revisão periódica dos objetivos (artigo 56.º n.º b)) e o feedback de como está a decorrer a avaliação, sobretudo que agora que é bienal, reveste-se de grande importância mais ainda quando em causa está a avaliação de trabalhadores muito qualificados (Bilhim, 2013).

Quanto às quotas – artigo 75.º - há uma percentagem máxima de 25% para o desempenho relevante e de entre estas 5% do total de trabalhadores com desempenho de excelente. Os números destas diferenciações devem ser do conhecimento de todos os avaliados. Os resultados globais são publicitados externamente pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). A introdução de quotas, justifica-se pela “tradição” da avaliação dos funcionários públicos, anterior a 2004, onde quase todos tinham a menção máxima, para evitar que ocorresse o mesmo é introduzida esta limitação, porque muito provavelmente os superiores iriam continuar com os mesmos vícios (Tavares, 2019)

A inspeção geral da finanças realiza auditorias para verificar como os serviços estão a aplicar o SIADAP.

A lei refere também que a avaliação pode ser feita com base só nas competências (artigo 80.º), mas apenas quando é prevista para a carreira e escolaridade mínima e tarefas de rotina.

3.4.3 – Efeitos da Avaliação do Desempenho

Nas palavras de Bilhim (2013), “AD é o instrumento central da gestão de recursos humanos” p. 201. É a base para a progressão de carreira, formação, mobilidade, prémios, até da própria estrutura da organização. Tem de haver uma mudança na forma como se dirige os trabalhadores face às novas realidades sobretudo ao sistema de gestão do desempenho. O dirigente tem de liderar, motivar, gerir os conflitos, individualizar a gestão, estimular na sua carreira e profissão. Já não se pode gerir os trabalhadores como um grupo, mas individualizá-los, onde a produtividade e motivação estão ligadas ao sucesso da organização, (Bilhim, 2013).

Como veremos de seguida, os autores que estudaram algumas das problemáticas da AD em Portugal, têm mais críticas negativas do que positivas. Muitas delas não questionam o sistema em si, mas a forma deficiente de como é aplicado.

Para, Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, (2011), o SIADAP não tem legitimidade generalizada devido:

- a) “o método não está suficientemente afinado para dar conta com equidade da comparabilidade entre avaliados e da obtenção do máximo de objetividade por parte da aplicação pelo avaliador” – p. 38;
- b) O sistema de quotas é “afunilado e fechado em termos administrativos”, p. 39. “Desmotiva por falta evidente de possibilidade quantitativa de, mesmo com esforço chegar à meta”, p. 39.

O legislador deu mais importância à avaliação do que à gestão do desempenho, menciona na Lei 66-B/2007, trinta e seis vezes a expressão “avaliação do desempenho” e apenas três “gestão do desempenho”. A noção de gestão é muito mais ampla, pois implica um série de momentos, de que um deles é a avaliação (Bilhim, 2013).

A introdução da AD, não significou uma mudança de fundo e verdadeira da cultura da AP portuguesa, onde a avaliação meramente formal e por classificação durou e ainda perdura. Os responsáveis governativos, não estão preocupados numa preparação de todos para a sua real implementação, constatando-se um diminuto envolvimento dos principais dirigentes, dos trabalhadores. Quantos tiveram formação para a execução da legislação relativa à AD?. É difícil entender e aceitar um sistema que valoriza em excesso o quantitativo, os resultados. Sistema que foi introduzido no meio de reformas económicas, políticas e nunca de forma pacífica. Em que há quotas, cuja existência se justifica pelas dificuldades dos dirigentes em classificar os trabalhadores, sendo o extremo do que foi aplicado durante décadas, onde quase todos os trabalhadores tinham a avaliação máxima, agora a maioria tem uma avaliação intermédia, sendo que, por causa das quotas, acaba por não ser real, pois alguns mesmo com avaliação muito boa, veem a sua classificação baixar por causa dos limites das quotas. Durante o período de congelamento das progressões na carreira (2011-2017), o problema não se colocou, mas desde 2018 com a efetivação das mudanças de posições remuneratórias decorrentes já das avaliações do SIADAP, começaram a verificar-se alguns efeitos, em concreto,

diferenças na progressão, traduzindo diferentes remunerações, alteração no ambiente de trabalho, desmotivação, (Madureira, César., & Rodrigues, 2007).

Com a existências de quotas, são muitas vezes negociados objetivos baixos para assim poderem ser facilmente atingíveis, ou seja não são realistas. Nos objetivos com avaliação alta, há trabalhadores que podem ver o valor diminuído, apesar de terem atingido os objetivos e serem bons, não é credível nem verdadeira. Como já foi referido o paternalismo é um traço marcante da nossa AP, esta é pouco assertiva e distante, contestar um superior pode ser considerado falta de educação. A avaliação não é justa, é discriminatória, o esforço, empenho e os *outcomes* realizados são pouco valorizados em relação ao médio. Alguém tem de ser classificado como pior apesar de ter um bom desempenho, o que causa efeitos negativos no ambiente de trabalho, na motivação na auto-estima, na relação com os superiores. A avaliação centra-se mais nas notas, nos objetivos do que a tentar melhorar o desempenho. O feedback ao longo do ciclo avaliativo é praticamente inexistente e as possíveis recompensas da AD só surgem anos depois, (Rego et al., 2010).

4 – Análise das tipologias de “gaming”

Como foi referido anteriormente, a AD entre os diversos efeitos que produz, um dos mais relevantes é a promoção da alteração/manipulação de comportamentos quer dos trabalhadores, quer da organização em geral, normalmente considerados negativos, são referidos na literatura como “gaming” (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008).

Segundo definição de Hood, (2007, p. 100) “gaming or cheating” “é quando há uma fabricação dos números produzidos, com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização” (tradução livre).

No Reino Unido foi onde mais se adotou a avaliação quantitativa, sobretudo nos anos dois mil. Neste período alguns serviços apresentaram uma aparente melhoria, contudo não se pode afirmar que a aquela foi efetiva ou que se deva ao sistema de avaliação. Pode ter tido outras causas, como a melhoria da situação financeira da organização, ou pode não ser o melhoria real, devido, por exemplo, a um dos efeitos da AD e os resultados apresentados não serem verdadeiros pela existência de comportamentos estratégicos ou de “gaming” (Hood, 2006, 2012).

Diversos autores (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008), identificam, com base na literatura por eles estudada, no sistema de avaliação quantitativa, como na União Soviética, três formas principais e tradicionais de “gaming”, são elas:

1 – “Ratchet effects”, (Hood, 2006, p. 516), quando os objetivos ano após ano, têm por base os do ano anterior. Não se verifica um incentivo a aumentar, pelo contrário tenta controlar-se os resultados, pois se sobem muito cada vez irá ser mais difícil e trabalhoso atingir ano após ano, pelo que mesmo podendo fazer facilmente dentro das suas capacidades não o farão.

2 – “ Threshold effect”, (Hood, 2006, p. 516), a avaliação é concretizada de forma igual, há um valor de referência médio, para a maioria dos funcionários ou serviços, resultando que, para quem tem pior desempenho pode ser bom, mas para os excelentes pode desmotivar e não promover a igualdade e qualidade, pois se todos atingem os objetivos independentemente da qualidade ou não, pois esta não é aferida, pode penalizar os bons e beneficiar os maus. Os números são os mesmos para todos, pelo menos os avaliados, para os atingir podem adequar o trabalho diminuindo a qualidade mas conseguindo obter mais facilmente os objetivos, o foco está apenas em cumprir os objetivos. Ao tentar-se limitar um tipo de “gaming” pode aumentar outro e vice-versa.

3 – “ Output distortions”, (Hood, 2006, p. 516), ao tentar atingir os objetivos, ficam de lado aspetos importantes que não são medidos – resulta uma distorção dos *outputs*. Há modificação, manipulação dos resultados ou dos relatórios que são produzidos na AD.

Para além destes três tipos de “gaming”, Hood (2006), com base num estudo que realizou na área da saúde, identificou quatro variáveis, p. 518 e 519. Quanto às variáveis, por um lado temos os resultados da AD em que os *outputs* não são alterados e outro onde foram. Nas outras variáveis, os resultados são “criativamente interpretados”, p. 518 ou são “inventados”/eliminados.

Conjugando estas quatro variáveis, resultam para Hood (2006), quatro “tipos de gaming”.

- “Tipo 1”, (Hood, 2006, p. 518 e 519), com a AD, regista-se uma melhoria do desempenho, porque os recursos são usados por forma a conseguir a melhoria num determinado setor em detrimento de outro. Podendo resultar, por exemplo, em prejuízo de utentes em benefício de outros, quando os recursos disponíveis, são usados no litoral e não no interior, a avaliação é positiva mas apenas globalmente. Em relação às variáveis, há uma alteração dos *outputs*, porque há modificação dos resultados do desempenho e verifica-se uma interpretação criativa dos resultados. É um tipo de comportamento que por vezes é aceitável.

- “Tipo 2”, (Hood, 2006, p. 518 e 519), consegue-se atingir os objetivos em determinados momentos, ainda que maneira forçada, ou através de outras formas, contudo, não se concretiza uma mudança ou melhoria do desempenho. Em relação às variáveis não há alteração dos *outputs* e os resultados são criativamente interpretados. É um tipo de “gaming”, considerado pela generalidade das pessoas como não aceitável.

- “Tipo 3”, (Hood, 2006, p. 518 e 519), quando existe algum problema ou dificuldade em atingir um bom desempenho, os objetivos relacionados com estas dificuldades são eliminados. Nas variáveis, aqui os *outputs* são alterados e os resultados não são verdadeiros. É considerado por muitos como normalidade num sistema burocrático.

- “Tipo 4”, (Hood, 2006, p. 518 e 519), os números/resultados são produzidos de forma não realista, com o conhecimento de todos, incluindo os superiores e direções de topo. Os objetivos são atingidos sem qualquer melhoria de desempenho. Nas variáveis, os *outputs* mantêm-se, mas o resultados são ocultados ou “inventados”. Este tipo de “gaming” é considerado por muitos como “batota”.

Bruijn (2007) considera que quando a AD tem um grande impacto, ou seja, é com ela que se obtêm compensações económicas, sociais (como a visibilidade em rankings), aumenta a probabilidade de criar comportamentos perversos, que levam à alteração ou manipulação de resultados. Os profissionais podem colocar a ética e os valores em último plano, em detrimento de obter melhores resultados. Face a isto, a eficácia pode diminuir porque os resultados produzidos muitas vezes não são verdadeiros, não transmitem qualidade. Como já foi referido, há organizações com serviços diferenciados e de difícil quantificação, mas que têm uma AD com elevado grau de impacto, os profissionais podem sentir que é uma injustiça aquele tipo de avaliação, o que faz com que recorram a comportamentos perversos. O autor designa como a “lei da diminuição da eficácia”, p. 34.

Os sistemas de AD em determinada organização podem a dada altura tornar-se mais complexos, com o aumento do número de indicadores, regras e definições, revelando muitas vezes um comportamento estratégico dos trabalhadores, para não serem corrigidos ou cumprirem mais facilmente os resultados. Este comportamento pode, quando uma avaliação é só formal, quando não tem em conta todo o trabalho, implicar a fabricação de números. Este quadro é facilitado quando há um distanciamento entre avaliador e avaliado, quando se vive num ambiente de “desconfiança” (Bruijn, 2007, p. 42), o avaliador produz um sistema mais completo e complexo onde tenta prever todas as situações e comportamentos desviantes, mas o avaliado desconfia deste sistema, levando-o a alterar resultados e indicadores, ocorrendo muitas vezes um ciclo vicioso de comportamento gera outro comportamento e assim sucessivamente (Bruijn, 2007). O autor denomina, “the law of mushrooming”- p. 39.

Quando a AD é afastada da realidade, das funções, valores e muitas vezes dos trabalhadores, mas em que todos estão bem, pois conseguem atingir os resultados pretendidos. Quando o que produzem, os *outputs*, são ambíguos, os números podem ser mais facilmente manipulados, o que promove amiúde a alteração de comportamentos. Isto também acontece nas avaliações que se mantêm inalteradas por bastantes anos (Bruijn, 2007). “lei da cegueira coletiva”, p. 43.

Uma quarta lei designada pelo mesmo autor, é a “continuidade dos sistemas perversos” (Bruijn, 2007, p. 45). Verifica-se uma separação entre os trabalhadores e gestores. Os primeiros desenvolvem as suas funções principais de acordo com a sua ética e valores, mas com alteração de comportamentos para produzirem resultados e indicadores que os gestores querem. Estes aplicam a AD normalmente, há uma ritualização.

(Bruijn, 2007), classifica uma última lei, a “diminuição da atenção política”, p. 48, na qual a AD apenas se mantém por questões políticas, pois é difícil justificar a sua retirada, aquela já foi instituída como um ritual, foram criados mecanismos, organismos relacionados com a AD.

Radnor, (2008), com base no artigo de Hood (2006), identifica quatro tipos de “organizational gaming”, (Radnor, 2008, p. 324), ou seja o “gaming” é exercido pela organização enquanto um todo e está relacionado com a obtenção por aquela de resultados internos e/ou externos. Este autor propõe a seguinte definição para “gaming organizacional” “é a criação de (ambos formal ou informal) de atividades, que permitem atingir objetivos/resultados, quando estes têm consequências internas ou externas, para a realização dos serviços”, p.323.

Considerando que há duas variáveis, o impacto do “gaming”, que pode ser baixo ou alto, quando os *outputs* são mudados (quando são interpretados de forma criativa, ou seja podem ser dados vários significados e interpretações aos resultados). Interno ou externo, é quando o “gaming” afeta apenas a organização.

Baixo-interno – designa de “muddled”, p. 324, surge quando os indicadores são pouco definidos, são ambíguos podendo assim estar sujeitos a várias interpretações e modificação dos *outputs*, ex, número de visitas no museu, contam também pessoas que vão lá trabalhar. Pode ocorrer também quando a organização não revê com regularidade o processo de avaliação, o que é medido.

Baixo-externo – (tem efeitos no utente), designou de “massaging” “organizational gaming”, p. 324, sabe-se qual o objetivo a atingir mas os números dados são manipulados, não estão disponíveis ou não existem, para assim se obter os resultados pretendidos, ex. mudar pacientes para uma lista de espera que oficialmente não existe. O utente pode ser afetado com alguns inconvenientes para que os objetivos sejam cumpridos, mas no resultado final não há alteração para o utente, ele é atendido, apesar de os números até poderem mostrar o contrário, por ex. baixo tempo de espera. Ex. trocam as camas de espera no hospital por macas, para atingir o objetivo do tempo de atendimento, há mudanças internas, mas o utente é na mesma atendido.

Alto-interno – “manoeuvring”, p. 324, os objetivos e indicadores são bem definidos e percebidos e os comportamentos são direcionados “criativamente” – p. 324, com o intuito de apenas cumprir aqueles, por exemplo para atingir o objetivo de tempos de espera de pacientes acamados, mudam-se para macas que não são consideradas camas, só há

mudança a nível interno só estes são afetados, para o público em geral tudo continua igual e os serviços são prestados.

Alto-externo – “manipulated”, p. 325, a prioridade são os objetivos, os indicadores, o serviço está só focado nisso e faz tudo para atingir este propósito, o interesse do serviço não é primordial nem o seu cumprimento. Ex. dois pacientes à espera um há menos de 4 horas outro há mais, o primeiro é atendido para que seja cumprido o objetivo de tempo de espera inferior a 4 horas, (Radnor, 2008).

Definindo uma tipologia diferente do tradicional, Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015), identificam dois grupos de comportamentos disfuncionais ou “gaming” também ele de origem organizacional, mas relacionado com o uso da informação produzida pela AD.

1 – “Distorção do processo de avaliação ou informação”, p. 184.

2 – “Distorção dos *outputs*”, p. 188.

Os autores questionam se estes comportamentos serão produzidos intencionalmente com o objetivo de modificar a AD, ou se poderão, ainda que alterando aquela negativamente, serem de natureza não intencional, como uma forma inconsciente de reagir à aplicação da AD.

Dentro do grupo um, encontramos as seguintes formas de “gaming”:

a) “Over-and underrpresentation”, p. 184, o que é avaliado não corresponde à realidade, podendo ser mais ou menos fidedigno à verdadeira avaliação, havendo uma perceção superior ou inferior da real avaliação, exemplo disso são académicos que se citam uns aos outros para na avaliação da bibliografia e citações serem os mais citados, ainda que não se traduza na sua real importância científica;

b) “Mandelbrot disease”, p. 185, referido por Bouckeart and Balk (1991), a AD reflete um número elevado, porque antes esta não era feita, ou era de outra forma, foi por exemplo introduzida uma nova forma de contabilizar os dados estatísticos, o que pode criar a ilusão de um grande ou pequeno número de *outputs* face ao que estava anteriormente;

c) “Mushrooming”, p. 185, demasiados indicadores, o que pode dificultar a concretização da AD e por outro pode disfarçar algum aspeto menos positivo daquela, ou esconder a verdadeira avaliação;

d) “Polluted”, p 186, referido por Bouckeart and Balk (1991), há uma grande quantidade de termos, designações, o que pode originar diferentes interpretações da informação da AD;

e) “Unjustifiable aggregation or disaggregation data”, p. 187, a informação pode ser usada consoante o interesse do serviço ou gestor, por exemplo escolhendo determinado indicador ou medida para ocultar alguma avaliação menos desejada ou promover algum resultado que a AD não demonstrou;

f) “Misrepresentation”, p. 187, alteração propositada e ilegal (ao contrário do indicado em a) que é feito de forma legal) de resultados ex. teatro que que conta mais visitantes do que os que foram na realidade;

g) “Misinterpretation”, p. 187, como o nome indica, há uma incorreta interpretação da avaliação, acontece sobretudo em relação aos *outcomes*, onde

há uma dificuldade de visibilidade e interpretação de todos os aspetos da avaliação que não é atendida quando os indicadores são interpretados.

Quanto às alterações de comportamento relacionadas com as distorções de *outputs* no uso da informação da AD, (grupo 2), os mesmos autores (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), referem que estes tipos de comportamentos causam alteração no funcionamento da organização, nos cidadãos ou utentes daquela. E identificam as seguintes formas de “gaming”:

a) “Measure fixation”, p. 188, o serviço tem como fim atingir uma avaliação de sucesso, o que não se traduz num sucesso efetivo ou melhoria real dos serviços, por vezes, para atingir ou superar os objetivos, aumentam o número de indicadores, o que pode provocar “mushrooming”.

Este comportamento disfuncional pode ter os seguintes efeitos:

- aumentar o número de serviços prestados ainda que não sejam necessários, só para que na avaliação o número signifique sucesso, esquecendo muitas vezes algumas valências ou *outputs* que seriam mais importantes em termos de qualidade mas mais difíceis de atingir e como tal de medir e de ser contabilizado como sucesso;
- Perda de qualidade, porque é mais difícil de ser avaliada na AP, pelo que não é considerada importante.

b) “Myopia”, p. 190, referido por Bouckaert and Balk (1991), prefere-se a análise e a avaliação a curto prazo do que a longo, o que beneficia os serviços mais reativos do que os preventivos, onde os resultados demoram a surgir e são mais difíceis de quantificar e identificar;

c) “Sub-optimization”, p. 190, referido por Bouckaert and Balk (1991), há uma valorização de uns objetivos mais específicos em detrimento de outros mais gerais da organização como um todo. Ex. Mais prisões implica mais julgamentos o que pode colocar o sistema judicial em causa pois não vão conseguir cumprir na totalidade, pelo menos com qualidade;

d) “Cream skimming”, p. 190, referido por Behn and Kant (1999), são selecionados os objetivos mais fáceis de atingir. Pode levar a que alguns aspetos da organização, por serem difíceis de atingir sejam negligenciados;

e) “Complacency”, p. 191, os serviços apenas pretendem atingir o médio e não o excelente, isto porque este pode implicar mais risco, quer de perda de orçamento, por se considerar que aquele resultado foi atingido por possuírem bastantes recursos e pode provocar “ratchet effects”, ou seja não atingir o melhor que podem no momento, para ser atingido no futuro ao longo dos anos;

f) “Organizational paralysis”, p. 191, o sistema de AD, por ter uma série de regras e procedimentos que têm de ser seguidos limitam a criatividade e inovação.

Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015), indicam que a AD está muito centrada nos objetivos quantitativos e que a longo prazo, devido aos comportamentos desviantes de “gaming”, será difícil analisar se uma AD é boa ou má. Designam de “performance target paradox”, p. 191, que se traduz:

“Os de baixo desempenho mudarão seu comportamento de maneira funcional ou disfuncional para atingir o objetivo, enquanto aqueles com melhor desempenho do que o objetivo reduzirão os níveis de desempenho para evitar os “ratchet effects”, p. 192.

As alterações de comportamento dependem de algumas circunstâncias. Nos sistemas ou organizações mais hierarquizadas os objetivos são mais vincados. Depende também do uso que se pretende fazer com a informação resultante da AD que pode ser três; como aprendizagem, como controlo, por ex. financeiro e como avaliação externa (utentes, cidadãos). Estes dois últimos usos podem promover mais comportamentos de “gaming” (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Haverá também mais oportunidade de “gaming” quando:

1 – O serviço não consegue controlar a forma de selecionar o que pode avaliar, ex. tribunal não pode escolher que vai julgar;

2 – As características do serviço e a sua importância face à sociedade e ao bem que protegem, do número de pessoas que afeta, por ex. saúde, educação;

3 – Quando há mais serviços iguais e que se podem comparar uns aos outros e aos seus resultados (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Haverá mais motivo para “gaming” quando:

1 – Aumentar a experiência com a AD pode originar o oposto e provocar “gaming”;

2 – O serviço pode ser afetado pelo resultado de “gaming”, sobretudo a diminuição da qualidade;

3 – A motivação, em concreto nos quadros mais qualificados ainda é relevante, (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

4.1 - Quadro síntese das tipologias de “gaming”

Apresentada a parte teórica, dedicada à temática dos comportamentos desviantes, “gaming”, como efeito/consequência da AD na Administração Pública, escolhidos os autores considerados mais pertinentes nesta matéria, contruiu-se um quadro por cada um, (o primeiro representa a definição de “gaming” tradicional, identificado por vários autores).

Cada quadro sumaria a origem do “gaming”, nomeadamente como ocorre, se é em toda a fase da AD, por exemplo, na definição dos indicadores ou objetivos, na própria construção da AD, ou na sua interpretação, ou seja, que informação dos resultados é construída e partilhada, na análise e conclusão da AD de um determinado serviço. Pode haver alteração dos *outputs* ou não, bem como dos *outcomes*, ou registarem-se efeitos internos ou externos decorrentes do “gaming” e este ser individual ou organizacional.

Enquadra-se o tipo de “gaming” pela origem e estabelece-se a ideia/característica chave de cada tipo.

1 - “Gaming tradicional”, citado pelos Autores (Bevan & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007; Radnor, 2008)

| Origem do “gaming” | Tipo de “gaming” | Principais características |
|--|--|--|
| Alteração do processo de avaliação/interpretação | “Ratched effects” (Hood, 2006, p. 516) | Efeito de continuidade com base nos objetivos anteriormente fixados , pelo que a atitude é controlar todos os anos o aumento da produção de resultados |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | “Threshold effect” (Hood, 2006, p. 516) | Avaliação quantitativa igual para todos, com valor de referência média onde o foco é trabalhar unicamente o cumprimento dos objetivos sem a qualidade |
| Alteração dos <i>outputs</i> | “Output distortions”, (Hood, 2006, p. 516) | Distorções /manipulação <i>outputs</i> |

Quadro n.º1 – Com base nos autores (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007; Radnor, 2008)

2 - “Gaming” multivariável, (Hood, 2006)

| Origem do “gaming” | Tipo de “gaming” | Principais características |
|---|---------------------------|--|
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação criativa da AD | “Tipo 1”, (p. 518 e 519), | Melhoria global do desempenho, mas com escolha estratégica dos recursos usados e de quem beneficia |
| Interpretação criativa da AD | “Tipo 2”, (p. 518 e 519) | Objetivos atingidos, forçadamente, sem melhoria do desempenho mas sem alterar <i>outputs</i> |
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação modifica resultados | “Tipo 3”, (p. 518 e 519) | Eliminação de objetivos face à dificuldade em atingi-los |
| Interpretação modifica resultados | “Tipo 4”, (p. 518 e 519) | Produção de resultados falsos sem melhoria do desempenho |

Quadro n.º 2 – Com base em (Hood, 2006)

3 - “Cinco leis do gaming”, (Bruijn, 2007)

| Origem do “gaming” | Tipo de “gaming” | Principais características |
|------------------------------|--|--|
| Alteração dos <i>outputs</i> | 1 – “Lei da diminuição da eficácia”, p. 34 | Manipulação de resultados para obtenção de compensação económica/social |
| | 2 – “The Law of Mushrooming”, p. 39 | AD complexa com o aumento de indicadores, regras e definições – disfarça a alteração de comportamentos |
| | 3 – “Lei da cegueira coletiva”, p. 43 | Outputs ambíguos – todos conseguem atingir os resultados pretendidos |
| | 4 – “Continuidade dos | Concretização de resultados pelos trabalhadores desejados pelos |

| | | |
|------------------------|---|---|
| | sistemas “perversos”, p. 45 | gestores |
| Manutenção do processo | 5 – “Diminuição da atenção política”, p. 48 | A AD é um ritual e apenas se mantém por questões políticas, |

Quadro n.º 3 – Com base em (Bruijn, 2007)

4 - “Gaming” organizacional multivariável, (Radnor, 2008)

| Origem do “gaming” | Tipo de “gaming” | Principais características |
|---|---------------------------|--|
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação criativa da AD Baixo-Interno | 1 - “Muddle”, p. 324 | Indicadores confusos |
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação criativa da AD Baixo-Externo | 2 – “Massaging”, p. 324 | Manipulação dos números obtidos (ocultação/indisponibilidade) para obter os resultados pretendidos |
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação criativa da AD Alto-interno | 3 – “Manoeuvring”, p. 324 | Cumprimento dos objetivos através de alteração de atividades/comportamentos |
| Alteração de <i>outputs</i> e interpretação criativa da AD Alto-externo | 4- “Manipulated”, p. 325 | Prioridade do cumprimento dos objetivos em detrimento do interesse do serviço ou público |

Quadro n.º 4 – Com base em (Radnor, 2008)

5 – “Gaming organizacional”, (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015)

| Origem do “gaming” | Tipo de “gaming” | Principais características |
|--|---|---|
| “manipulação do processo de avaliação ou informação” | a) “Over-and underrepresentation”, p. 184 | “Gaming” de processo (em si mesmo), percepção superior ou inferior da real avaliação |
| | b) “Mandelbrot disease”, - p. 185 | “Gaming” na informação (pela não repetição de padrões) os resultados das avaliações diferem de ano para ano |
| | c) “Mushrooming”, p. 185 | “Gaming” de informação pela multiplicação (excesso de indicadores) |
| | d) “Polluted”, p. 186 | “Gaming” na informação (pela poluição de termos e designações) |

| | | |
|--|--|--|
| | e) “Unjustifiable aggregation or disaggregation”, p. 187 | Manipulação da informação para promover/ocultar resultados desejada/indesejados |
| | f) “Misrepresentation”, p. 187 | Deturpação propositada e ilegal dos resultados |
| | g) “Misinterpretation”, p. 187 | Incorreta interpretação dos resultados (<i>outcomes</i>) |
| “Manipulação organizacional dos <i>outputs</i> ” | a) “Measure fixation”, p. 188 | Aumento dos <i>outputs</i> /serviços/indicadores com o propósito de ter uma avaliação de sucesso |
| | b) Myopia”, p. 190 | Análise e avaliação a curto prazo |
| | c) “Sub-optimization”, p. 190 | Valorização de determinados <i>outputs</i> |
| | d) “Cream Skimming”, p. 190 | Seleção dos <i>outputs</i> mais fáceis de atingir |
| | e) “Complacency”, p. 191 | Trabalhar para atingir o médio |
| | f) “Organizational paralysis”, p. 191 | Limitação da criatividade e inovação - por necessidade de cumprimento de regras e procedimentos |

Quadro n.º 5 – Com base em (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015)

4.2 – Propostas de atenuação de “gaming”

Verificámos que há vários tipos de comportamentos de “gaming” que podem ser concretizados individualmente ou pela organização em si. Há literatura, (Radnor, 2008; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015) que apenas identifica a existência de “gaming organizacional”. Estes comportamentos, nomeadamente deste último, podem existir em todas as fases da AD, mas (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), apenas os identificam na fase de produção da informação.

A AD servirá para melhorar a qualidade dos serviços, mas há medidas de avaliação, relatórios que provam que há comportamentos variáveis de “gaming” que podem afetar essa qualidade, por isso é importante conhecer os vários tipos de “gaming” e desenvolver estratégias para o eliminar ou reduzir, pois alguns daqueles comportamentos podem trazer consequências para o utente ou para o próprio serviço e funcionários. (Radnor, 2008). Essas estratégias deverão passar por promoção de uma avaliação mais qualitativa. Esta, deverá ter em conta outras determinantes e variáveis, não valorizar apenas o resultado final mas a forma como se chega a esse resultado e todo o trabalho desenvolvido, estabelecendo objetivos a tudo o que é produzido. A monitorização dos resultados, em vez de ser unilateral e individual, deverá ser partilhada entre as partes, evitando desta forma a manipulação de comportamentos. A própria forma de avaliar deve ser variada, adequada à cultura e objetivos da própria organização, o que a tornará mais justa e mais difícil de ser geradora de atos desviantes, pois os profissionais não têm só uma maneira de ser avaliados, permitindo que a AD não seja fixa, pré-determinada, seja mais ajustada com a realidade, logo trará mais liberdade, realismo e verdade. O foco da

avaliação apenas nos resultados quantitativos tende a promover o desenvolvimento de comportamentos desviantes, bem como um sistema de AD, muito complexo, que sirva para julgar e que seja uniforme, será um sistema ineficiente e ineficaz e que promoverá tais comportamentos (Bruijn, 2007; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015).

Um modelo de avaliação menos quantitativo (“intelligence systems” (Hood, 2007, p. 95), com mais imprevisibilidade e com menos definição de indicadores e objetivos, será mais difícil os gestores ou mesmo os trabalhadores, anteciparem, por desconhecimento de toda a avaliação, comportamentos de “gaming” (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2007). Para além de se tentar adequar o modelo da AD, poderão ser implementados mecanismos externos àquela, como realização de auditorias por entidades externas, cliente mistério, inquéritos aos utentes, grupos de trabalho com clientes e trabalhadores, melhorar o sistema informático que impeça comportamentos de “gaming”, com mais controlo ou duplos registos, regras mais complexas e rigorosas, processos disciplinares aos comportamentos desviantes, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2012; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015)

O mais importante na eliminação ou diminuição dos comportamentos de “gaming” é que a organização, os responsáveis políticos, queiram efetivamente promover uma verdadeira AD, para isso têm de a desenvolver, em todas as suas fases, com os mecanismos, ou alguns dos aqui referidos, e sobretudo estudar a origem dos comportamentos de “gaming”.

5 – Comportamentos de “gaming” na Avaliação do Desempenho

Após a introdução e a análise teórica, que incluiu a revisão da principal literatura, sobre a AD, nomeadamente os seus efeitos, destaca-se como problema e objeto do estudo, verificar se num determinado grupo de trabalhadores, de uma instituição da AP portuguesa central, existem comportamentos de “gaming”, quando é aplicada a AD.

5.1 - Metodologia de investigação

Considerando a definição do objeto de investigação uma das primeiras fases do desenho desta, recaiu a escolha da metodologia e técnicas de recolha de dados com vista à verificação da existência ou não de comportamentos de “gaming” na AD, na técnica da entrevista. Esta técnica enquadra-se na investigação qualitativa. Segundo (Fortin, 2000), “as investigações inserem-se em duas grandes categorias: podem ser ou exploratórias-descritivas ou explicativas-preditivas” (p. 135). Quando há pouco conhecimento e estudos sobre determinado assunto, fará mais sentido o investigador conduzir “o seu estudo para a descrição de um conceito ou factor” (p. 135) ou seja o estudo será “exploratório-descritivo” (p. 135). Como escrevem Fawcett & Downs (1992), citados por (Fortin, 2000), “os estudos de nível I, no decurso dos quais são utilizados métodos de entrevista, tomam geralmente o nome de estudos exploratórios-descritivos ou descritivos” (p. 138).

Na sequência da revisão da literatura foram fixados um conjunto de dimensões que seriam importantes para verificar da existência ou não desse tipo de comportamentos, que foram integradas no guião da entrevistas a aplicar, que se apresenta no anexo 1. Tal como se referiu relativamente à de recolha de dados, a opção recaiu na técnica da entrevista dado pretender-se recolher a opinião individual dos trabalhadores de uma organização da AP pública portuguesa central e assim proceder por um lado, a uma avaliação global e por outro contrapor ao que a literatura refere sobre a existência de comportamentos de “gaming” aquando da aplicação da AD. A técnica da entrevista é mais subjetiva, o que significa nas palavras de Bogdan, Robert., & Biklen, (1994), “estudar objetivamente os estados subjetivos dos seus sujeitos”, p. 67, baseia-se fundamentalmente na linguagem e interpretação do investigador e do inquirido. A população é definida pelos “elementos que integram a mesma definição”, (Carmo, H., & Ferreira, 2008, p. 209), que, sendo muito grande, tem de se proceder a elaboração de uma amostragem, ou seja a seleção de um conjunto limitado de população, que será assim representada pela amostra. A dimensão ou grandeza traduzem o número de elementos que fazem parte da amostra, (Carmo, H., & Ferreira, 2008). Assim, face ao tema que está a ser estudado e ao público que vai ser analisado, a entrevista, afigurou-se a forma mais correta para ser utilizada. É um dos métodos mais simples de aplicar, quer no número de pessoas que se consegue alcançar, quer na maneira de recolher, mais acessível, mais barato, menos formal e até mais anónimo, é um método flexível no estudo da gestão pública, podendo ser também a base de um investigação (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005; Pollitt, 2016). Na entrevista destaca-se também a importância da “verbalização franca por parte do entrevistado” (Guerra, 2006, p. 51).

Após a seleção da metodologia, o passo seguinte foi determinar os sujeitos ou seja a população e a forma de os entrevistar. Considerando as várias dificuldades, que foram surgindo dadas a sensibilidade e melindre que o tema encerra, uma vez que a AD não se

desenrola enquanto um processo transparente, o que aliás vai emergir da análise das entrevistas realizadas. Assim, a opção foi a de reunir uma amostra de conveniência. Este tipo de amostra é não probabilística, ou seja os critérios são definidos pelo investigador de acordo com o que pretende escolher, não há a probabilidade de cada um dos elementos da população ser selecionado. Na sua execução há três passos essenciais: a definição da população, a definição da dimensão da amostra necessária e a seleção da amostra (Carmo, H., & Ferreira, 2008).

Na constituição da amostra houve o cuidado de assegurar e garantir o completo anonimato e confidencialidade dos dados, (quer da instituição quer dos funcionários e da respetiva carreira profissional) com vista a reunir informação que permitisse responder aos objetivos fixados e ultrapassar os constrangimentos que esta temática coloca.

Do ponto de vista territorial, tendo por base a “nomenclatura das unidades territoriais para fins estatísticos” (NUTS II), sistema hierárquico de divisão do território em regiões, face ao número relativamente reduzido da população escolhida para o estudo, optou-se por integrar na amostra, entrevistas que abrangessem trabalhadores de apenas quatro zonas do território continental, de forma a procurar reunir diferenças, ou experiências laborais que se pudessem traduzir em sensibilidades diferentes. Assim, com base nas NUTS II, definimos a zona norte, centro, grande Lisboa e por fim zona sul. Globalmente, a instituição tem menos de trezentos trabalhadores da carreira profissional estudada, estatística constante do balanço social de 31 dezembro de 2016 (últimos dados disponíveis aquando da elaboração das questões e entrevistas). Há mais trabalhadores na zona norte e grande Lisboa, seguido da zona centro, depois sul.

A escolha da população a estudar é muito importante, contudo nem sempre se consegue a melhor e o número mais adequado, para que haja representatividade (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005). Como refere Guerra (2006), nos métodos qualitativos, pode por vezes ser colocada a questão da representatividade, se o número, por exemplo de pessoas entrevistadas, é o suficiente, pois será menor que nos métodos quantitativos. Essa mesma autora designa que há uma “representatividade social” – (Guerra, 2006, p. 21), e não estatística, pelo que não se deverá chamar “amostra” propriamente dita. Com este procedimento não há a preocupação da generalização dos resultados obtidos, mas que outras situações possam corresponder nos resultados obtidos (Bogdan, Robert., & Biklen, 1994). Assim, o objetivo do estudo foi trabalhar uma amostra de conveniência, onde “os elementos da amostra são selecionados por conveniência ou facilidade”, (de Haro, Fernando Ampudia., Serafim, Joana., Cobra, Jorge., Faria, Liliana., Roque, Maria Isabel., Ramos, Miguel., Carvalho, Paula., & Costa, 2016, p. 143) com recurso a “um grupo de indivíduos que esteja disponível ou um grupo de voluntários”, (Carmo, H., & Ferreira, 2008, p. 215), a seleção é feita sem critérios previamente determinados, até se ter os elementos desejados, (Haro, Fernando Ampudia., Serafim, Joana., Cobra, Jorge., Faria, Liliana., Roque, Maria Isabel., Ramos, Miguel., Carvalho, Paula., & Costa, 2016). De referir ainda, como salientam Carmo, H., & Ferreira, (2008), que embora os resultados não possam “ser generalizados à população à qual pertence o grupo de conveniência, mas do qual se poderão obter informações preciosas, utilizadas com as devidas cautelas e reserva” (p. 215). A dispersão geográfica, o tema em causa, e a importância de preservar o anonimato, justificou a escolha da entrevista e a exigência de ética na sua elaboração, sobretudo quando em causa pode estar a reputação do serviço, superiores, colegas (Pollitt, 2016). Pressupondo a entrevista

um contacto mais pessoal, esperou-se uma taxa de adesão muito superior aos questionários, até porque se podem obter respostas mais ricas no conteúdo, por o entrevistado poder estar mais à vontade e espontaneamente revelar coisas que não o faria num simples questionário online (Pollitt, 2016).

Nas entrevistas a comparação das respostas entre indivíduos é mais subjetiva e difícil de fazer, pois a técnica é mais livre e ambígua. Mas tem a vantagem face aos questionários de se poder ter uma noção da individualidade de cada entrevistado e não considerar aquele apenas como um número que responde a um questionário. Nas entrevistas pode haver maior clarificação das questões, do que nos questionários enviados para resposta individual (Frey, James., & Oishi, 1995). Relativamente ao tipo de entrevista escolhida, foi a “semidiretiva”, (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005, p. 88). Na entrevista “semidiretiva” há uma grelha, um esquema onde são indicados os temas e as perguntas que devem ser respondidas, dando liberdade ao entrevistado para escolher como vai responder. Há subjetividade mas controlada, para garantir que todos os entrevistados se pronunciam sobre as mesmas questões podendo, no entanto deixar apreciação própria e desenvolver as temáticas. Se a escolha da entrevista e do seu tipo não foi particularmente difícil, a forma de as elaborar e concretizar já foi mais complexa. Quis-se abranger trabalhadores de todo o território continental, preservar o anonimato, conseguir que um maior número de pessoas respondesse e recolher a informação num espaço de temporal curto, para assim estar nas mesmas condições. Assim escolheu-se fazer a entrevista telefonicamente para adequar melhor os critérios descritos. Ainda que se possa considerar que a espontaneidade e o à vontade do entrevistado é menor, bem como a influência do entrevistador, pois é impossível analisar a linguagem não verbal (Frey, James., & Oishi, 1995).

Escolhida a forma de fazer a entrevista, elaborou-se, tendo também em atenção a maneira como se iriam proceder à recolha das respostas, o guião da daquela. Para a sua construção teve-se em atenção a clareza e exatidão que as questões deveriam ter, a ordem das mesmas e optou-se por se abordar diretamente a questão da AD, os objetivos, a ética, os números, escolhendo para o final uma questão mais pessoal e genérica, que permitisse ao entrevistado concluir, dando a sua opinião, a sua visão geral sobre a AD. No cômputo geral a maioria das questões são abertas, onde a forma como são respondidas é deixada ao arbítrio do entrevistado (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005), ou seja, dão mais liberdade na resposta. Este tipo de questão mais aberta, torna-se também menos monótona e mais espontânea, pois não se está vinculado a nenhuma resposta já determinada, o entrevistado sente-se ouvido, pois é tida em consideração a sua opinião, e estas questões também permitem uma interpretação mais alargada e variada (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005). A ordem das perguntas é relevante porque pode influenciar o desenvolvimento da entrevista, sendo uma apresentação do tema, (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005). Desta forma, a primeira questão começa por perguntar se o entrevistado se sente identificado/representado pela AD, acrescentando no final logo um sim ou não, para facilitar a resposta e a adesão à entrevista. Aliás as quatro primeiras questões apresentam já uma sugestão de resposta (mas há sempre a liberdade), bem como a décima, pois para além de promover mais participação do entrevistado, também permite uma maior uniformização nas respostas. Na questão número dois, pergunta-se se sente motivado ou desmotivado com a AD, também apresenta duas hipóteses de resposta, sempre com a possibilidade de o

entrevistado poder responder de outra forma, mas queria-se saber sobre a motivação em concreto, daí a opção pela inclusão de duas possíveis respostas. Nas questões três a sete, é abordado o tema dos objetivos na AD. Na três e quatro são feitas perguntas diretas, sobre a superação ou atingir apenas os objetivos que são estabelecidos na AD, e era ainda importante saber como se sentiam relativamente a esta matéria, em concreto sobre a pressão, sentida ou não. A questão cinco, relaciona a função desempenhada aos objetivos, para que se consiga perceber, como é que aqueles são definidos, e se têm em conta a especificidade do trabalho desenvolvido. Na questão seis, uma das mais importantes, bem como a oitava. É abordada a ética e o cumprimento de objetivos, isto porque há tipos de “gaming”, que podem por em causa a ética no trabalho. A questão sete dá a possibilidade à partida de duas respostas, se a AD aplicada visa apenas a quantificação ou a qualidade, um indicador importante no estudo, pois quando a qualidade é privilegiada, há menos possibilidade de comportamentos de “gaming”, seria por isso um indicativo importante. A questão oito é a mais importante para o estudo, porque pergunta diretamente se a AD, desencadeou alteração de comportamentos do entrevistado ou dos colegas, e pedia-se exemplos desses comportamentos. Ora é através desta questão que se irá tentar perceber se existem comportamentos de “gaming”, e de que tipo. A questão nove, serve para tentar perceber se o entrevistado tem consciência da importância, ou não, da AD no seu serviço. As questões dez e onze, permitem perceber se com a AD houve alteração no ambiente de trabalho, nas relações com os colegas e com os superiores hierárquicos. A última questão, tal como já foi referido, é mais pessoal, fica como uma conclusão, com o intuito de que o entrevistado possa dizer o que acha, o que sente sobre a AD, e que possa acrescentar algo que não foi dito nas questões anteriores. Foi feita uma entrevista teste antes de se iniciar o processo das entrevistas, para eventual correção do guião. Essa entrevista não é contabilizada no estudo.

Na elaboração das questões procurou-se usar linguagem simples e não muito técnica. Tentou-se com as várias questões, onde se subdividem, por vezes, outras, obter os dados para o estudo. Pretendeu-se não usar temas vagos que permitissem várias interpretações, pelo que em algumas questões, para facilitar a resposta acrescentou-se sim/não, ou uma hipótese de resposta, ainda que sempre, no mínimo para os dois sentidos, pois não se queria influenciar a resposta, eram as já referidas questões mais fechadas, (Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, 2005).

Depois de fechadas as questões que iriam ser efetuadas aos entrevistados, foi enviado um e-mail individual, às várias pessoas escolhidas previamente e segundo os critérios já indicados (localização). O e-mail convidava a participar no estudo, explicitava a sua escolha e o objetivo do estudo. Responderam 26 pessoas, pelo que este foi o número total das entrevistas. O uso dos contactos profissionais foi autorizado pelo dirigente máximo da instituição. As entrevistas foram concretizadas nos meses de março e abril de 2017 (período em que, no serviço objeto deste estudo, foram dadas as notas da avaliação de desempenho do anterior biénio, foram apresentados os objetivos para o próximo biénio 2017/2018 e antes do descongelamento das progressões na carreira, que entrou em vigor a 1/1/2018). As entrevistas tiveram uma duração média de 30 minutos. Antes de cada entrevista foi feita a apresentação do entrevistador (o autor deste estudo), informou-se sobre os objetivos do estudo, a duração previsível da entrevista, a confidencialidade o anonimato das fontes e o consentimento e anuência em participar

neste estudo foi expressamente manifestada na entrevista por todos os participantes, sendo mesmo alguns dos entrevistados, após a receção do e-mail, a contactarem para participar no estudo. Após a realização de todas as entrevistas, foi feita a transcrição da sua totalidade. Procedeu-se a uma leitura e análise completa, que compreendeu a tomada de notas em todas as respostas para ser construído à posteriori um quadro com todas as questões, com o resumo das principais respostas e a frequência das mesmas. Na sequência da elaboração deste quadro, dividiram-se todas as questões e foram identificados em cada uma, os principais resultados/resposta/ resumo de cada questão, tentando desta forma minimizar enviesamentos na interpretação e conseguir cruzar respostas para obter pontos/ideias comuns ou opostas .

5.2 - Perspetivas sobre a Avaliação do Desempenho de um grupo de trabalhadores da Administração Pública

Ao longo de todo o trabalho, a salvaguarda do completo anonimato e confidencialidade dos participantes foi um ponto fundamental, pelo que não são indicados muitos elementos e variáveis.

Considerando os vinte e seis entrevistados dez tinham idades compreendidas entre os 31-40, doze entre os 41-50 e quatro com 51 ou mais anos.

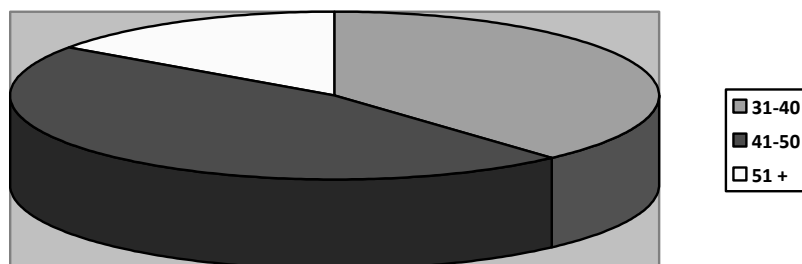


Gráfico 1 - Idade

Dos vinte e seis entrevistados, vinte e um são do sexo feminino.

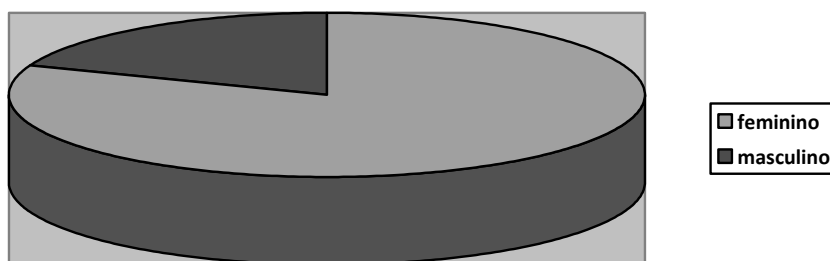


Gráfico 2 – Sexo

Relativamente ao tempo de serviço, dezoito entrevistados têm entre 5-10 anos de serviço, três têm entre 10-15, outros três entre 15-20 e dois vinte ou mais anos.

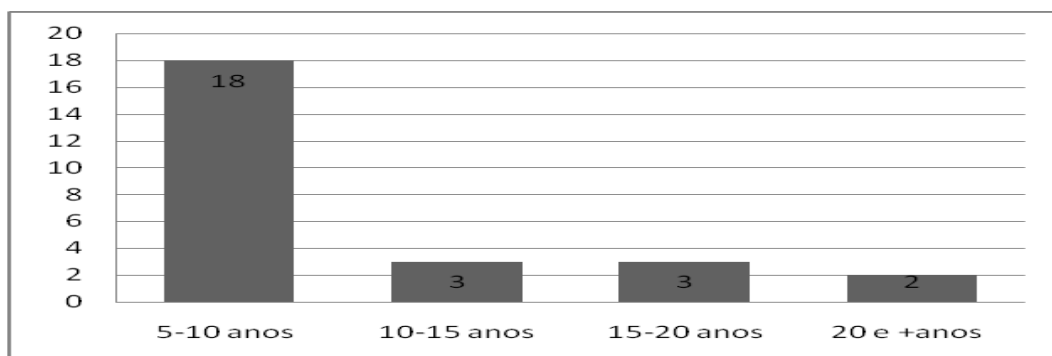


Gráfico 3- Tempo de serviço

Geograficamente, foram entrevistados nove pessoas da região norte, oito da grande Lisboa, seis do centro e três do sul.

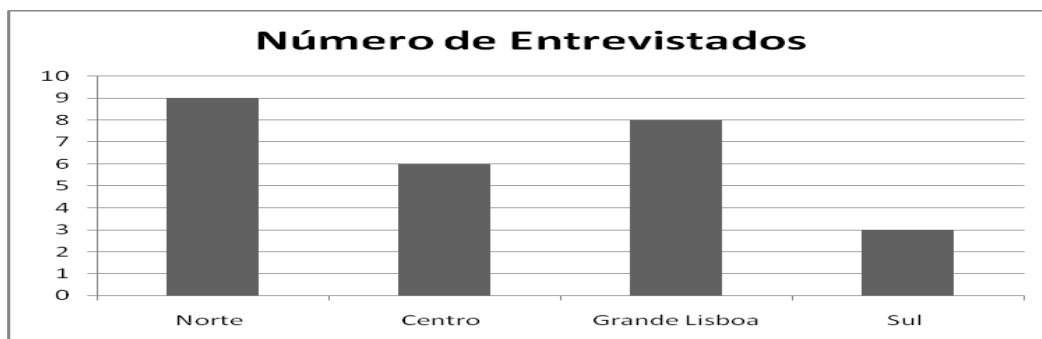


Gráfico 4 - Região

5.3 – Apresentação e interpretação dos resultados

Após a análise completa das respostas dadas pelos entrevistados, foram consideradas algumas variáveis, em concreto, região, idade e tempo de serviço. A variável do sexo, face às poucas respostas masculinas, não foi considerada relevante. Efetou-se ainda um cruzamento entre as várias respostas.

Construíram-se quadros, um por cada questão, porque permitem uma visualização e interpretação rápida das respostas dadas. Convém ressaltar que a soma das respostas, em cada quadro, por vezes é superior ao número total dos entrevistados, isto porque alguns deram respostas mais completas e variadas pelo que, foram as mesmas separadas ou agrupadas pelas principais linhas de conteúdo de resposta em cada questão.

Questão n.º 1 – Identificação/Representação com a Avaliação do Desempenho

Dos vinte e seis entrevistados, vinte e um não se sente representado com a AD, dez são do norte, seis da grande Lisboa, três do centro e dois do sul, catorze tem entre 5-10

anos de serviço, quatro entre 15-20, dois entre 10-15 e um 20 ou mais anos de serviço, dez estão na faixa etária dos 41-50, oito na dos 31-40 e três têm 51 ou mais anos.

Quatro entrevistados indicam que se identificam com a AD, destes quatro, dois entrevistados são do centro, um do sul e outro da grande Lisboa, sendo três com menos anos de serviço, entre os 5-10, e um com mais de 20 anos de serviço, este na faixa etária dos mais de 51, dois entre os 41-50 e um nos 31-40 anos.

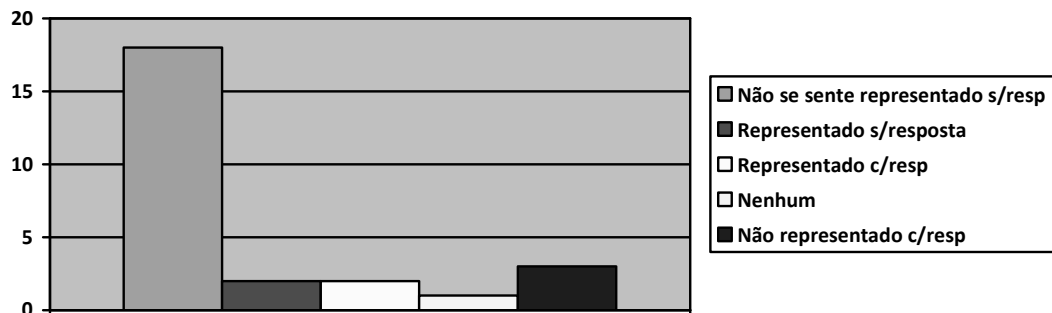


Gráfico 5 – Questão n.º 1

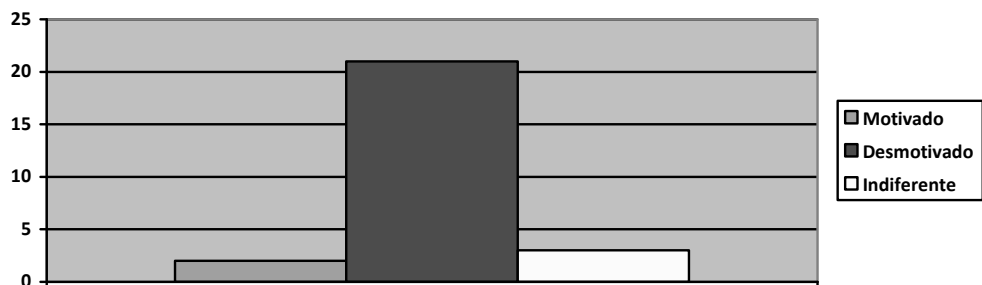
Questão n.º 2 – Motivação

Questionados se com a AD se sentem motivados ou desmotivados, vinte e um entrevistados responderam que se sentem desmotivados, nove são do norte, seis da grande Lisboa, cinco do centro e um do sul, catorze têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, dois entre 10-15 e um 20 ou mais anos, dez estão na faixa etária dos 41-50, oito entre os 31-40 e três com 51 ou mais anos.

Dois motivados, sendo que estes dois não se indentificam (comparando com a questão anterior) com a AD. Três mostram-se indiferentes, mas só um destes se identifica com a AD.

Os motivados, um é do sul o outro da grande Lisboa, ambos com menos anos de serviço, entre os 5-10, na faixa etária dos 31-40 e 41-50.

Dos três indiferentes, dois são do centro e um da grande Lisboa, dois têm entre 5-10 anos de serviço, um entre 15-20 e dois estão na faixa etária dos 41-50 anos e um nos 31-40.



Gráfico

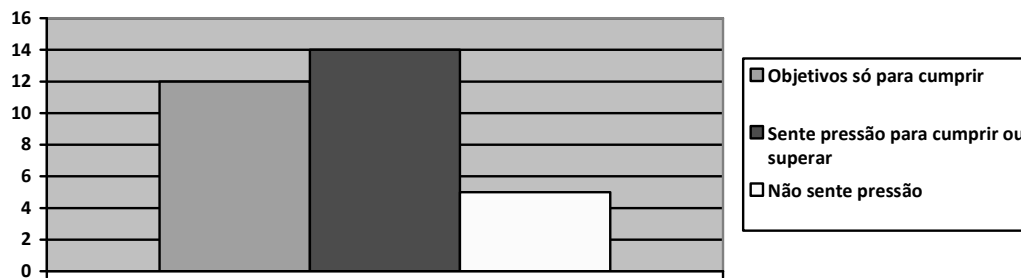
Gráfico 6 – Questão n.º 2

Questão n.º 3 - A AD e o estímulo para cumprir/superar os objetivos

Catorze entrevistados sentem pressão para cumprir ou superar os objetivos, todos os motivados sentem pressão e cinco dos vinte e seis, não se sentem pressionados, um identifica-se com AD. Destes cinco, dois são do norte, um do sul e dois da grande Lisboa, três entre os 5-10 anos de serviço, os restantes entre 10-15 e mais de 20 anos, estão todos entre os 31-40 e 41-50 anos de idade.

Dos catorze que sentem pressão, seis são da grande Lisboa, quatro do centro e três do norte, nove têm entre 5-10 anos de serviço, dois entre 15-20, outros dois mais de 20 anos e um entre 10-15 anos de serviço, sete estão entre a faixa etária dos 31-40, cinco entre os 41-50 e dois entre com 51 ou mais anos.

Doze entrevistados respondem que os objetivos são só para cumprir, cinco são do norte, três do centro e da grande Lisboa e um do sul, sete têm entre 5-10 anos de serviço, três entre 15-20, e um entre 10-15 e outro mais de 20 anos de serviço, sete estão entre a faixa etária entre os 41-50, três com 51 ou mais anos e dois entre os 31-40.



G

Gráfico 7 – Questão n.º 3

Questão n.º 4 – A quantificação dos objetivos, o seu cumprimento/superação

Questionados relativamente à quantidade dos objetivos impostos na AD, vinte e dois entrevistados referem que os objetivos têm aumentado, oito são da grande Lisboa, seis do norte, cinco do centro e três do sul, dezasseis têm entre 5-10 anos de serviço, dois entre 10-15, mais dois entre 15-20 outros dois mais de 20 anos, dez estão na faixa etária dos 31-40 anos, outros dez na dos 41-50 e dois têm 51 ou mais anos.

Dezanove entrevistados responderam que os objetivos são superiores ao que podem cumprir. Três afirmam que os objetivos são difíceis de atingir ainda que possíveis, e nenhum destes declarou sentir pressão para cumprir/superar os objetivos na questão anterior. Destes últimos um é do norte outro de sul e outro da grande Lisboa, entre os 5-10 anos de serviço (2) e entre a faixa etária dos 41-50 (2) e um entre os 31-40.

Dos dezanove, sete são do norte, seis da grande Lisboa, cinco do centro e um do sul, treze têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, um entre 10-15 e outro mais de 20 anos, oito têm entre 31-40 anos de idade oito entre 41-50 e três com 51 ou mais anos.

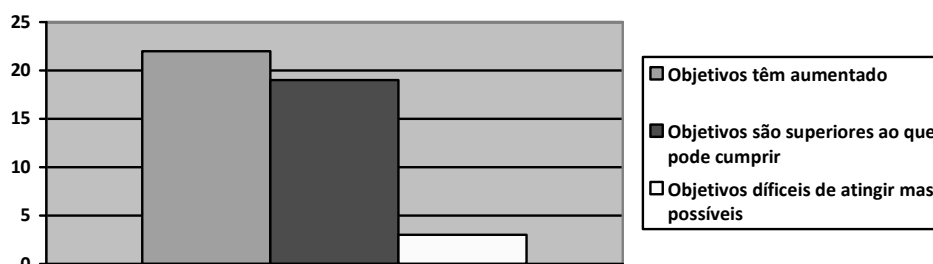


Gráfico 8 – Questão n.º 4

Questão n.º 5 - Objetivos adequados à função desempenhada

Dezassete entrevistados consideram que os objetivos não são ajustados, são elevados, destes sete são da grande Lisboa, seis do norte, três do centro e um do sul, nove têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, dois entre 10-15 e dois mais de 20 anos, oito estão na faixa etária dos 41-50, cinco entre 31-40 anos e quatro com 51 ou mais anos.

Sete entrevistados responderam que os objetivos não dependem do trabalho desenvolvido e este não é todo contabilizado, dois são do norte, dois da grande Lisboa e dois do centro, cinco têm entre 5-10 anos de serviço, um 10-15 e outro mais de 20 anos, quatro estão entre a faixa etária dos 41-50, dois entre 31-40 e um com 51 ou mais anos.

Sete entrevistados referem que os objetivos atribuídos são ajustados. Sendo dois entrevistados do norte, dois do centro, dois do sul e um da grande Lisboa, todos entre os 5-10 anos de serviço e na faixa etária é entre os 31-40, cinco e dois entre 41-50 anos.

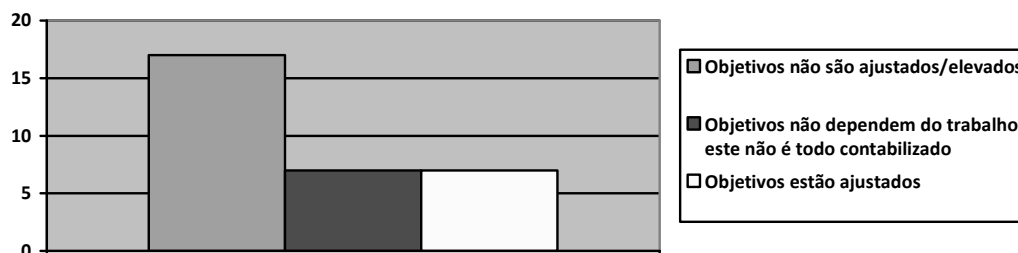


Gráfico 9 – Questão n.º 5

Questão n.º 6 - A ética profissional, o trabalho e os objetivos determinados pela AD

Questionados sobre se o desenvolvimento do trabalho e a ética neste, é afetada pelo cumprimento dos objetivos da AD, dezasseis entrevistados afirmaram que a forma de trabalhar mudou para pior, são seis do norte, cinco do centro, quatro da grande Lisboa e um do sul, dez têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, dois mais de 20 e um entre os 10-15 anos.

Doze consideraram que o cumprimento dos objetivos não afeta a ética no trabalho, são quatro do norte, quatro da grande Lisboa, dois do centro e dois do sul, seis têm entre

5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, um entre 10-15 e outro mais de 20 anos, cinco têm entre 41-50 anos de idade, quatro entre 31-40 e três mais de 51 anos.

Seis entrevistados afirmam que a ética é posta em causa com a AD, estes entrevistados são, dois do centro do país, um do norte um do sul e dois da grande Lisboa, quatro têm entre 5-10 anos de serviço, um entre 10-15 e outro mais de 20, da faixa etária entre os 41-50 são três, dois entre 31-40 e um com mais de 51.

Também nesta questão seis entrevistados referem que no desenvolvimento do seu trabalho, face aos objetivos que têm, selecionam matérias em detrimento de outras. Três são do norte, os restantes um do sul, centro e grande Lisboa, quanto aos anos de serviço cinco estão entre os 5-10 anos e um entre os 41-50, cinco estão na faixa etária dos 41-50 e um entre os 31-40.

Um dos entrevistados refere as duas situações, ou seja a ética é posta em causa e seleciona matérias por causa da AD.

Por último, dois entrevistados afirmam que com o cumprimento dos objetivos, perdem a autonomia e independência na realização do seu trabalho. Um é do norte outro da grande Lisboa, os dois têm entre 5-10 anos de serviço, e 31-40 anos de idade.

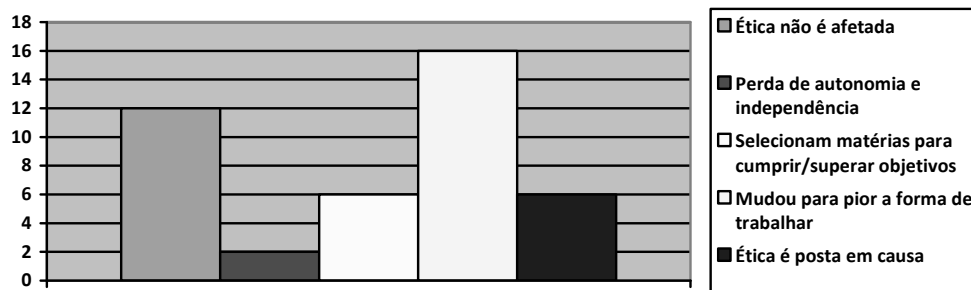


Gráfico 10 – Questão n.º 6

Questão 7 - Qualidade vs quantidade do trabalho com a AD

Vinte e quatro entrevistados consideram que a AD privilegia a quantidade, sendo irrelevante a qualidade e a ética do trabalho. Daqueles nove são do norte, seis são do centro, oito da grande Lisboa e um do sul, dezassete têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20 anos, dois entre 10-15 e um mais de 20 anos de serviço, onze estão na faixa etária dos 41-50, dez nos 31-40 anos e três mais de 51 anos.

Dois entrevistados referem que a AD privilegia a qualidade, dois são do sul, um na faixa etária dos 41-50, entre 5-10 anos de serviço, o outro com mais de 51 anos e com mais de 20 anos de serviço.



Gráfico 11 – Questão n.º 7

Questão 8 – Alteração de comportamentos com a aplicação da AD

Nesta questão, dezasseis entrevistados, respondem que com a AD há procedimentos desnecessários. Destes, três dizem que a ética é posta em causa e oito dizem que não (questão seis).

Deste grupo de dezasseis, seis são do norte, cinco da grande Lisboa, quatro são do centro e um do sul, onze têm entre 5-10 anos de serviço, três entre 10-15 e dois 15-20, oito estão na faixa etária dos 31-40, seis entre os 41-50, e dois com mais de 51 anos.

Onze entrevistados, afirmam que alteraram comportamentos e há menos qualidade no trabalho com a AD. Destes onze, cinco são no norte, três são do centro, dois do sul e um da grande Lisboa. Nove tem 5-10 anos de serviço e dois 15-20 anos, quatro estão na faixa etária dos 31-40, cinco na dos 41-50 e os restantes têm mais de 51 anos.

Na questão seis, cinco entrevistados, sobre a seleção das matérias referem nesta oitava questão que, há procedimentos desnecessários. Quer na questão oitava e sétima, a maioria das respostas reporta que a qualidade no trabalho diminuiu.

Deste onze entrevistados da questão oitava, dois dizem que a ética é posta em causa, mas quatro dizem que não (questão seis). Cinco selecionam matérias em relação a outras (questão seis).

Ainda na questão oitava, três entrevistados mencionam que há manipulação do sistema informático, para que se cumpram ou superem os objetivos estabelecidos na AD. São dois do norte e um do centro, todos com 5-10 anos de serviço, dois na faixa etária dos 31-40 e um nos 41-50. Estes três afirmam que há procedimentos desnecessários. Um diz que não alterou a ética, mas mudou a forma de trabalhar para pior (questão seis), outro refere que seleciona matérias e mudou para pior (questão seis). Um afirma que a ética não foi alterada.

Um entrevistado refere que há mau ambiente, é da grande Lisboa, têm mais de 20 anos de serviço e tem mais de 51 anos de idade.

Finalmente na questão oitava, seis entrevistados referem que a AD não alterou os comportamentos no trabalho. São dois do norte, dois do centro, um de Lisboa e um do sul, quatro tem 5-10 anos de serviço, um 15-20 e outro mais de 20, um está na faixa etária dos 31-40, quatro na 41-50 e um com mais de 51. Destes seis, três referem que a ética não é posta em causa com a AD e dois dizem que sim (questão seis).

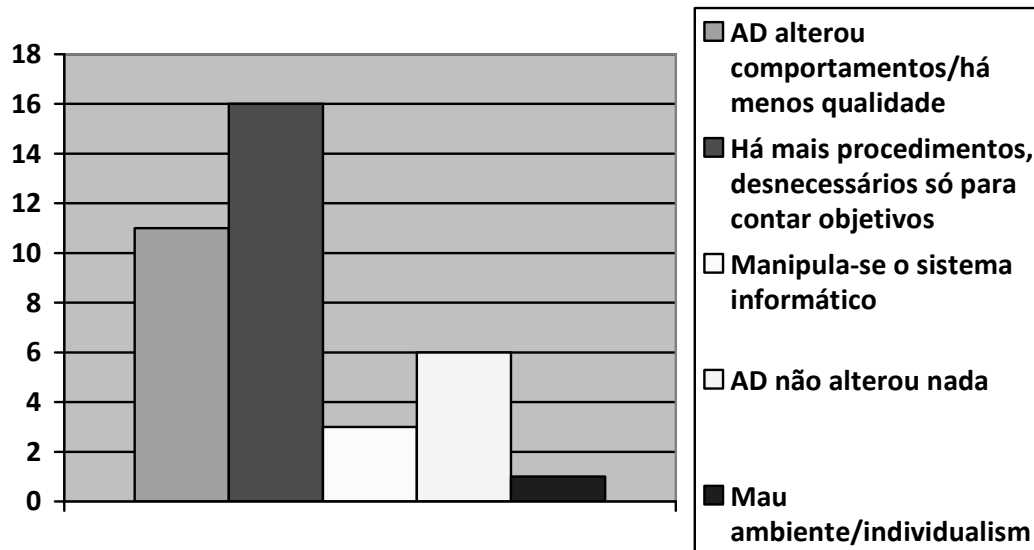


Gráfico 12 – Questão n.º 8

Questão 9 - Importância da AD no serviço

Dezanove entrevistados afirmam que a AD tem peso e é importante no serviço, seis são do norte, seis da grande Lisboa, quatro do centro e três do sul, treze têm entre 5-10 anos de serviço, dois entre 10-15 anos, dois entre 15-20 e outros dois mais de 20 anos, estão dez na faixa etária dos 41-50, seis entre os 31-40 e três têm mais de 51 anos.

Dois mencionam que dão importância à AD para não serem prejudicados e na questão oitava adotam procedimentos. Estes últimos são, um do norte outro de Lisboa, com 5-10 e 15-20 anos de serviço, na faixa etária dos 31-40 e 41-50.

Dos sete que dizem que a AD não tem peso, três são do norte, dois do centro e outros dois da grande Lisboa, cinco têm entre 5-10 anos de serviço e dois entre 15-20, quatro estão na faixa etária dos 31-40, dois entre 41-50 e um com 51 ou mais anos.



Gráfico 13 – Questão n.º 9

Questão 10 - Inter-relação no local de trabalho e a AD

Para dez entrevistados as relações interpessoais não foram alteradas com a implementação da AD, oito são do norte, três do centro e da grande Lisboa e dois do sul,

dez têm entre 5-10 anos de serviço, quatro entre 15-20, um 10-15 e outro mais de 20 anos, dez estão na faixa etária dos 41-50, três entre 31-40 e três com mais de 51 anos.

Sete entrevistados registaram que com a AD verifica-se mau ambiente, competição no local de trabalho, quatro são da grande Lisboa, um do norte, do centro e do sul, cinco têm 5-10 anos de serviço, um 10-15 e outro mais de 20 anos de serviço, quatro estão na faixa etária dos 31-40 anos, dois entre 41-50 e um 51 ou mais anos.

Três entrevistados afirmam que a AD modificou as relações interpessoais no trabalho, são dois do centro e um da grande Lisboa, os três têm entre 5-10 anos de serviço e estão na faixa etária dos 31-40 anos.

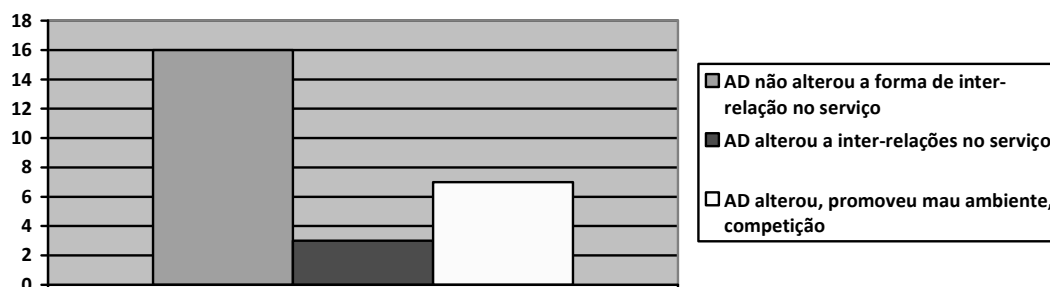


Gráfico 14 – Questão n.º 10

Questão n.º 11 - Inter-relação com os superiores hierárquicos (diretos e indiretos) e a AD

Onze entrevistados referem que a relação com os superiores não se alterou, quatro são do centro, três da grande Lisboa e dois do sul, nove têm entre 5-10 de serviço, um entre 15-20 e outro mais de 20, seis estão na faixa etária dos 31-40, quatro entre 41-50 e um mais de 51 anos.

Nove respondem que a AD alterou a relação com o superior hierárquico, quatro são da grande Lisboa, três são do norte, um do centro e outro do sul, sete têm entre 5-10 anos de serviço, um entre 10-15 e outro mais de 20 anos de serviço, cinco estão na faixa etária dos 41-50, três nos 31-40 e um com 51 ou mais anos.

Quatro entrevistados para além de afirmarem que se registou uma alteração na relação com o superior hierárquico, concretizam que foi para pior. Dois são da grande Lisboa, um do norte e outro do sul, três têm entre 15-20 anos de serviço, dois têm entre 41-50 anos de idade e dois têm mais de 51 anos.

Três entrevistados responderam que a AD alterou a relação com a direção, ou seja com os superiores indiretos e não os diretos, dois são do norte e um da grande Lisboa, têm todos entre 5-10 anos de serviço, dois 31-40 anos de idade e um 41-50.

Nesta questão existem estes dois níveis de hierarquia, o total dos resultados não coincide com 26.



Gráfico 15 – Questão n.º 11

Questão n.º 12 - Opinião sobre a AD

Doze entrevistados afirmam que a AD desmotiva, em comparação na primeira questão, vinte tinham afirmado o mesmo. Destes doze, seis são do norte, três do centro, dois do sul e um da grande Lisboa, dez têm entre 5-10 anos de serviço, um 15-20 e outro mais de vinte anos de serviço, seis estão na faixa etária dos 31-40, quatro entre os 41-50 e dois mais de 51 anos.

Doze referem que a AD, é injusta, viciada, serve para controlar as promoções. Destes, quatro são do norte, quatro da grande Lisboa três do centro e um do sul. Oito tem entre 5-10 anos de serviço, dois entre 15-20, um têm entre 10-15 e um tem mais de 20 anos de serviço, seis estão na faixa etária entre os 31-40, três entre os 41-50 e três com mais de 50 anos.

Destes doze, comparando com a questão seis, quatro responderam que a ética é posta em causa seis dizem o contrário e dois que selecionam matérias. Comparando este grupo com a questão oitava, cinco dos que naquela questão alteraram comportamentos, e nove dos que fazem mais procedimentos, consideram nesta questão, que a AD é injusta e viciada.

Seis entrevistados entendem que a AD não é verdadeira e não reflete o trabalho que é desenvolvido. São três da grande Lisboa, dois do norte, um do centro, cinco tem entre 5-10 anos de serviço e um 10-15 anos, cinco estão na faixa etária dos 41-50, um na dos 31-40. Cinco deste grupo, consideram na questão oitava, elaboram-se procedimentos desnecessários.

Para quatro entrevistados, a AD não têm qualidade é subjetiva. São três da grande Lisboa e um do centro, dois têm entre 5-10 anos de serviço, um 15-20 e outro mais de 20 anos de serviço, dois estão na faixa etária dos 41-50, outros dois têm mais de 51 anos e um têm entre 31-40 anos.

Dos vinte e seis entrevistados, nesta questão, quatro concordam com a AD. São dois da grande Lisboa, um do centro, e um do Sul, têm todos entre 5-10 anos de serviço, dois na faixa etária entre 31-40 e dois 41-50. Comparando com a primeira questão, um dos que se sente identificado com a AD concorda com a AD.

Três entrevistados mencionam que a AD é quantitativa e apresenta números falsos. São três do norte e um da grande Lisboa, dois têm entre 5-10 anos de serviço e um entre 10-15, dois estão na faixa etária entre os 41-50 e um na faixa etária entre os 31-40.

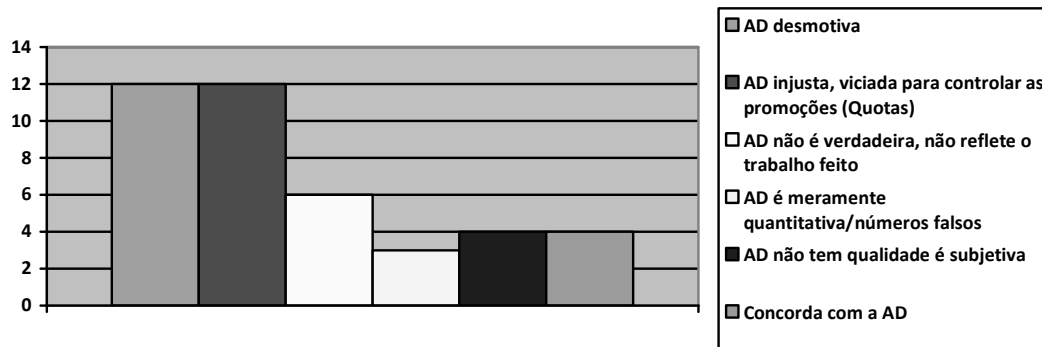


Gráfico 16 – Questão n.º 12

Dos resultados apresentados, embora a amostra seja limitada, constata-se, tendo em conta a temática, alguns resultados a salientar, nas seguintes questões:

Na segunda, das duas respostas que afirmam estar motivadas com a AD, um entrevistado é da grande Lisboa outro do sul, têm entre 5-10 anos de serviço, um na faixa etária dos 31-40 e outro 41-50.

Na questão cinco, dos sete entrevistados que respondem que os objetivos são ajustados, têm uma situação convergente nos anos de serviço, estão todos entre 5-10, são dois do norte, dois do centro e sul e um da grande Lisboa, cinco têm entre 31-40 anos e dois entre 41-50 anos.

Comparando as respostas das questões seis (a ética profissional, o trabalho e os objetivos determinados pela AD), oito (alteração de comportamentos com a aplicação da AD) e doze (opinião sobre a AD), dos seis entrevistados que dizem selecionar matérias para cumprir sempre os objetivos, três são do norte, um do centro, sul e grande Lisboa, cinco têm entre 5-10 anos de serviço e um 10-15, cinco têm entre 41-50 anos de idade e um 31-40 anos. Dos onze entrevistados que afirmam ter alterado comportamentos e que há menos qualidade, cinco são do norte, três são do centro, dois do sul e um da grande Lisboa. Nove têm 5-10 anos de serviço e dois 15-20 anos, quatro estão na faixa etária dos 31-40, cinco na dos 41-50 e os restantes têm mais de 51 anos. Dos dezasseis, que respondem que há mais procedimentos desnecessários com a AD, seis são do norte, cinco da grande Lisboa, quatro são do centro e um do Sul, onze têm entre 5-10 anos de serviço, três entre 10-15 e dois 15-20, oito estão na faixa etária dos 31-40, seis entre os 41-50, e dois com mais de 51 anos. Duas das três respostas que indicam se manipula o sistema informático são do norte e um do centro, todos com 5-10 anos de serviço, dois na faixa etária dos 31-40 e um nos 41-50. Dos doze entrevistados que são da opinião que a AD é injusta, viciada para controlar as promoções, quatro são do norte, quatro da grande Lisboa três do centro e um do sul. Oito tem entre 5-10 anos de serviço, dois entre 15-20, um têm entre 10-15 e um tem mais de 20 anos de serviço, seis estão na faixa etária entre os 31-40, três entre os 41-50 e três com mais de 50 anos. Dos três que mencionam que a AD é quantitativa e apresenta números falsos, dois são do norte, e um da grande Lisboa, dois têm entre 5-10 anos de serviço e um entre 10-15, dois estão na faixa etária entre os 41-50 e um na faixa etária entre os 31-40.

De acordo com os autores estudados ao longo deste trabalho, constatamos que os comportamentos de “gaming” podem ser concretizados pela organização como um todo

ou por cada um dos trabalhadores individualmente considerados. Depois da análise global, confrontou-se a teoria indicada, com as respostas dadas e foram identificados os seguintes comportamentos desviantes ou de “gaming” praticados individualmente e pelo grupo de trabalhadores estudado.

De entre os tipos de “gaming”, catalogados por vários autores, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008), como os tradicionais, quadro n.º 1, verifica-se:

- “Threshold effect”, (Hood, 2006, p. 516), porquanto na questão seis é respondido, que “são selecionadas matérias para cumprir/superar os objetivos”, que “mudou para pior a forma de trabalhar e a ética é posta em causa”. Na questão sete, a maioria dos entrevistados refere que para a AD a “qualidade é irrelevante, bem como a ética”. Na questão oito, referem que, com a AD “alteraram comportamentos, há menos qualidade e são concretizados procedimentos só para se atingir objetivos”. Na questão doze, é respondido que a AD “não é verdadeira e é quantitativa”. Todos estes comportamentos traduzem, de acordo com o tipo de “gaming” em análise, que a AD é igual para todos, independente da qualidade, o trabalho é direcionado para cumprir ou superar meramente os objetivos.

- “Output distortions”, Hood, 2006, p. 516, na questão cinco é respondido que “os objetivos não dependem do trabalho e que este não é todo contabilizado”; nas questões seis, oito e doze, é indicado que “são selecionadas matérias, alteram-se comportamentos, há mais procedimentos desnecessários, manipula-se o sistema informático, há números falsos só para se conseguir atingir/superar os objetivos”. Estes comportamentos significam assim uma manipulação/modificação dos resultados e que só é contabilizado parte do trabalho, apenas o que interessa para cumprir os objetivos.

No autor Bruijn (2007), “cinco leis de gaming”, quadro n.º 3 há o tipo 1 – “lei da diminuição da eficácia”, p. 34, quando nas questões seis, oito e doze, é mencionada a “alteração de comportamento, manipulação do sistema informático, procedimentos e números falsos e a ética é posta em causa” com o intuito de atingir/superar, para se obter determinada avaliação que se vai refletir na AD, que por sua vez através de maiores ou menores classificações no SIADAP, permite uma maior progressão na carreira a que pode corresponder uma compensação económica.

Há o tipo 2 – “the law of mushrooming”, p. 39, quando nas questões cinco e doze é referido que a AD “não é verdadeira, não reflete o trabalho feito e este não é todo contabilizado, podendo originar números falsos, os objetivos não são ajustados”, na questão oitava, a grande maioria dos entrevistados refere que há comportamentos desnecessários só para atingir objetivos, a maioria também não sente proximidade e representação com a AD. O aumento de indicadores, regras e AD afastada da realidade, o aumento de comportamentos de “gaming” é mais incentivado e impercetível.

Há ainda o tipo 4 – “continuidade dos sistemas “perversos”, p. 45, quando nas questões seis, sete, oito e doze, os entrevistados responderam que “alteram comportamentos, não respeitam a ética, manipulam procedimentos e sistemas informáticos” produzindo assim quantidade e números falsos, para cumprirem os objetivos determinados e desejados pelos superiores. Com a AD a relação dos

trabalhadores alterou-se substancialmente, tal como respondem, na questão onze, um grande número de entrevistados, pelo que não têm o mesmo significado para as duas partes.

O objeto do estudo foi um determinado grupo trabalhadores num organismo da AP central, dentro desse, o seu comportamento individual. As questões colocadas e as entrevistas realizadas foram individuais, o que pressupunha a análise de comportamentos e a obtenção de resultados individuais, ou seja, a existir comportamentos de “gaming” seriam dos trabalhadores. Esta hipótese veio a verificar-se, tal como é referido anteriormente. Todavia, da análise da literatura escolhida e da sua exposição teórica, apurámos que alguns tipos de comportamentos de “gaming” são considerados organizacionais, ou seja praticados pelos organismos no desenvolvimento da AD. Contudo, não era nosso objetivos estudá-los. Ainda assim, como através dos dados obtidos e interpretados nas respostas às entrevistas individuais efetuadas, foram constatados esses comportamentos, resolvemos assinalá-los.

Assim, há comportamentos de “gaming” tradicional, quadro n.º 1, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008), em concreto - “threshold effect”, (Hood, 2006, p. 516), quando na questão cinco, é referido que “os objetivos não dependem do trabalho” e na questão sete a maioria refere que a AD não depende da qualidade. Ou seja para o organismo, não interessa promover uma avaliação consoante o trabalho individual de cada um, nem interessa que a AD traduza qualidade, quer também ela, resultados meramente quantitativos.

Do autor Hood (2006), “gaming multivariável”, quadro n.º 2 constatamos o “gaming” tipo 2, (p. 518 e 519) quando na questão sete e doze, é respondido que a AD é meramente quantitativa e não há qualidade, na terceira questão afirma-se que há uma pressão para cumprir os números. Ou seja, tal como é referido anteriormente, para a instituição só interessa o quantitativo, os objetivos são atingidos muitas vezes, forçadamente sem que haja melhoria dos resultados/desempenho.

Os resultados analisados podem também originar o “tipo 4”, (p. 518 e 519), se os superiores souberem e até promoverem da manipulação/falsificação dos números. Os objetivos são atingidos sem qualquer melhoria de desempenho, mas as partes podem ter interesse neste tipo de comportamentos, pois esperam benefícios disso.

No último autor, Bruijn (2007), “cinco leis de gaming”, quadro 3, há o tipo 2 – “the law of mushrooming”, p. 39, quando nas questões cinco e doze, há a menção que, a AD não contabiliza todo o trabalho e os objetivos não são ajustados. Tal como já foi referido no ponto anterior no “gaming” individual, o aumento de indicadores, regras na AD, por parte da organização, afastada da realidade, o aumento de comportamentos de “gaming” é mais incentivado e impercetível.

Há também o tipo 4 – “continuidade dos sistemas “perversos”, p. 45, quando nas questões seis, oito e doze é referido que “há falta de ética, alteração de comportamentos, manipulação de procedimentos para atingir os números” que são determinados superiormente e que estes querem que sejam cumpridos. A concretização dos resultados pelos trabalhadores e desejada pelos gestores.

Encontramos também tipos de “gaming organizacional”, quadro n. 05, caracterizados por (Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015):

Dentro do grupo 1 o a) “over-and underrepresentation”, p. 184, pois nas questões seis, oito e doze, são referidos “seleção de determinadas matérias, alteração de comportamentos, procedimentos desnecessários, manipulação do sistema informático, números falsos a ética é posta em causa”, decorrendo destas práticas, que o objeto da avaliação ou parte do avaliado não corresponde à realidade. Pode haver uma percepção superior ou inferior à verdadeira avaliação.

Há também no grupo 1 o b) “mandelbrot disease”, p. 185, quando na questão quatro e cinco, os entrevistados referem que os objetivos têm aumentado, são difíceis e muitas vezes são superiores ao que podem efetivamente atingir, denotando-se que os números são meramente estatística, provavelmente a sua forma de contar mudou em relação ao ano anterior.

Da literatura apresentada, há autores como (Radnor, 2008; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), que identificam apenas tipos de “gaming organizacional”, para os outros autores referidos, os tipos de “gaming” podem ser produzidos pelo trabalhador individualmente, ou então pela organização.

Contudo, através das respostas dadas podemos enquadrar e adaptar os tipos de “gaming” definidos por estes dois autores e identificar também o “gaming” individual neles, porque os comportamentos individuais são idênticos aos da organização.

Assim de Radnor (2008) há o tipo 3 – “manoeuvring organisational gaming”, p. 324, quando nas questões seis, oito e doze, é referido que “as matérias e comportamentos são manipulados, obtendo-se números falsos” direcionando os trabalhadores/entrevistados, os comportamentos para o cumprimento dos objetivos.

De Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015), no do grupo 2 o a) “cream skimming”, p. 190, na questão seis, é mencionada a seleção de matérias para cumprir e/ou superar os objetivos, são selecionados os objetivos mais fáceis de atingir.

Por último, da análise dos resultados, podemos designar um novo tipo de comportamento de “gaming”, em cadeia.

Hood, (2006), questionou a existência de “gaming” promovido pelas agências centrais, que podem ter interesse nos bons resultados, na quantidade de números atingidos, e como tal não se preocupariam em controlar os comportamentos de “gaming”.

Qual o seu significado e como se manifestou no presente estudo?

Para nós, existe “gaming” em cadeia, quando o “gaming” individual leva a que se desenvolva “gaming” organizacional e vice versa, estes podem ser produzidos intencionalmente pelas duas partes ou como mera reação de um ao outro. Por exemplo quando nas respostas dadas é referido que “os objetivos não dependem do trabalho, a AD não depende da qualidade, os números são falsos, que os objetivos têm aumentado, não são ajustados são elevados e que a AD serve para controlar as progressões e é injusta”, revelam que a AD pode ser usada pela instituição para produzir os números que ela deseja, quer por questões orçamentais diminuir os custos com as progressões, quer por questões de apresentar externamente, ou internamente, ao próprio governo resultados, promovendo assim, por parte dos trabalhadores, comportamentos de “gaming”, para atingir os seus próprios objetivos, que por sua vez produzem os números

que a organização também deseja. No fundo verifica-se simultaneamente e em sucessão comportamentos de “gaming” individual e organizacional.

6 – Conclusão

“A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” – artigo 266.º n.º da Constituição da República Portuguesa. A concretização deste artigo efetua-se através do poder de gestão do Estado, dos seus órgãos e dos trabalhadores que os integram (Tavares, 2019).

A AP rege-se por regras próprias, quer no âmbito da gestão, pois não se enquadra no mercado económico privado e como tal não tem como objetivo último o lucro, mas sim o interesse público e do cidadão, quer na organização e regulamentação das relações dos seus trabalhadores. A gestão dos recursos humanos públicos, tem de conciliar a exigência de eficácia, eficiência e qualidade com as mudanças, políticas, económicas, da sociedade digital e do consumo (Rato, 2013).

Como vimos ao longo deste trabalho, a nossa AP tem tido algumas reformas, quer na sua organização, mas sobretudo na sua gestão, nomeadamente dos seus recursos humanos. A AD é um instrumento de gestão fundamental, um dos principais introduzido nas últimas décadas. Na gestão de recursos humanos, a AD, sempre teve um papel fulcral, por vezes até exacerbado, sendo muitas vezes a única coisa que se menciona naquela gestão, (Madureira, César., & Rodrigues, 2007).

Mas como escreveu, Tavares (2019), “o traço característico da Administração Pública Portuguesa é a adesão a modas”, p. 53. Aconteceu, como constatámos, com a adoção e cópia dos vários modelos de gestão da AP ao longo dos últimos anos, desde o burocrático, à NGP, à introdução da avaliação da qualidade, da avaliação de desempenho, nomeadamente o SIADAP. Muitas vezes essas reformas, sendo um simples replicar de diferentes realidades internacionais e de modelos de organização e gestão, apenas significam que, a maioria do que é implementado não passa muitas vezes de mero cumprimento formal do que é estabelecido nas disposições legais que criam os novos mecanismos. O SIADAP, não passa na maioria das vezes, de um mero cumprimento da lei, sem que se veja, pelo menos no momento atual, os aspetos mais relevantes da sua aplicação, sendo certo que a poupança financeira, não é apontada como um dos seus objetivos primordiais.

A AD, tem na sua génese vários objetivos, nomeadamente, promover a melhoria da qualidade dos serviços, a avaliação dos serviços, a avaliação individual dos trabalhadores. O SIADAP está ele subdividido, em SIADAP 1 (avaliação dos serviços), SIADAP 2 (avaliação dos dirigentes) e SIADAP 3 (avaliação dos trabalhadores). Como instrumento de gestão, a avaliação destes últimos, define as progressões das carreiras. Os objetivos dos trabalhadores, têm de ter sentido e conteúdo e não apenas para cumprir a lei e não fazer uma verdadeira, justa e transparente avaliação de desempenho.

Dada a importância da AD, com o nosso estudo, pretendíamos analisar um dos efeitos apontados pela literatura internacional. Se, com a aplicação da AD individual, num determinado organismo da AP portuguesa, os trabalhadores produziam alterações de comportamento perversos, designados pela literatura, de “gaming”. Na nossa análise teórica, constatamos que existem vários tipos de comportamentos de “gaming”, os quais podem ter origem na organização considerada na sua globalidade, ou então no trabalhador individualmente. O primeiro, verifica-se quando o serviço promove ele próprio

comportamentos de manipulação na AD. O segundo, é quando o trabalhador desenvolve individualmente comportamentos para modificar os resultados da sua AD.

Do desenvolvimento da investigação, verificaram-se os seguintes tipos de “gaming” individual:

1 - Foi identificado por (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008), na categoria dos tradicionais, “threshold effect” e “output distortions”, (Hood, 2006, p. 516) – quadro 1;

2 - Tipo 1 – “lei da diminuição da eficácia”, p. 34, tipo 2 – “the law of mushrooming”, p. 39 e ainda o tipo 4 – “continuidade dos sistemas “perversos”, p. 45, todos do autor Bruijn (2007), “cinco leis de gaming” – quadro 3;

Para além de esses comportamentos individuais enquadrarem alguns tipos de “gaming” identificados e estudados na literatura, constatamos outras hipóteses no decurso do nosso estudo. Em concreto a existência de “gaming” organizacional e um novo tipo, por nós designado de “gaming” em cadeia e que conjuga o organizacional com o individual.

Quanto ao organizacional, ou seja produzido na organização onde é aplicada a AD, há:

1 - “Gaming” tradicional, (Bevan, Gwyn. & Hood, 2006; Hood, 2006, 2007, 2012; Radnor, 2008), - “threshold effect”, (Hood, 2006, p. 516) – quadro 1;

2 - “Gaming” “tipo 2” e “tipo 4”, (p. 518 e 519), do autor Hood (2006), “gaming multivariável” – quadro 2;

3 - Tipo 2 – “the law of mushrooming”, p. 39 e tipo 4 – “continuidade dos sistemas “perversos”, p. 45, todos do autor Bruijn (2007), “cinco leis de gaming” – quadro 3;

4 - a) “Over-and underrepresentation”, p. 184 e 1 o b) “mandelbrot disease”, p. 185, são tipos de “gaming organizacional”, caracterizados por Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015) – quadro 5.

Os autores (Radnor, 2008; Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, 2015), caracterizam apenas o “gaming” organizacional, mas na interpretação dos elementos recolhidos no nosso estudo, identificamos também comportamentos desviantes nos trabalhadores individualmente considerados, sendo eles do tipo:

1 - De Radnor (2008) o tipo 3 – “manoeuvring organisational gaming”, p. 324 – quadro 4;

2 - De Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, (2015), no do grupo 2 o a) “cream skimming”, p. 190 – quadro 5.

Por último, da análise dos resultados obtidos, identificamos um novo tipo de “gaming”, que designamos “em cadeia”, que tem origem nos comportamentos individuais e coletivos onde é aplicada a AD.

Concluimos assim, que a AP, face à existência de comportamentos perversos quer dos trabalhadores quer das organizações, tem de desenvolver mecanismos para os combater. Só estudando e percebendo estes comportamentos se pode construir um sistema de AD mais robusto, justo e verdadeiro. Alguns dos autores citados sugerem estratégias para evitar ou diminuir um dos efeitos perversos da AD, que são os comportamentos de “gaming”.

Pensamos que um elemento fundamental para compreender determinados comportamentos é a motivação, analisar que tipo de motivação têm os trabalhadores. No

nosso estudo verificámos que a maioria dos entrevistados respondeu que a AD tal como está a ser desenvolvida e aplicada, desmotiva-os. A AD terá também de passar mais por uma avaliação real do trabalho que é produzido, na melhoria efetiva do serviço e não se focar apenas nos objetivos quantitativos, pois a maioria dos entrevistados refere que a AD é meramente quantitativa, não avalia o verdadeiro trabalho.

A AD, deve ser vista num contexto global de gestão do desempenho e não só a avaliação em si, a parte quantitativa dos objetivos, (Madureira, César., & Rodrigues, 2007).

A conjugação dos fatores, falta de motivação, AD meramente quantitativa e com objetivos muitas vezes apenas económicos, tem como consequência que a maioria dos trabalhadores não se identifique com a AD e talvez até com a própria instituição, sendo um agente facilitador dos comportamentos perversos. É por isso importante a ligação entre o sistema de avaliação utilizado, a estrutura, objetivos e missão de cada organismo. Só numa organização não hierárquica, transparente, participativa, flexível, onde o trabalhador pode ter iniciativa, responsabilidade e justiça, pode a avaliação ser bem aceite, (Rego et al., 2010).

A avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores, entrou definitivamente na realidade dos serviços públicos, por muito que seja contestada, não é de crer que vá deixar de existir. O que os serviços têm de equacionar é qual a melhor maneira de a realizar, o que deve ser corrigido, ou se deve ser utilizado outro método de avaliação. Em alguns países, nomeadamente no Reino Unido, têm surgido métodos diferentes onde por exemplo, os dirigentes são avaliados pelos trabalhadores, proporcionando a estes um sentimento de pertença à organização e um auto-conhecimento por parte das chefias (Carapeto, Carlos., & Fonseca, 2014).

O nosso estudo, teve por base um pequeno grupo de trabalhadores de uma categoria profissional, inseridos num organismo da AP central. O tema em si não é fácil de ser abordado, pois implica uma análise individual do próprio trabalhador e a confirmação, muitas vezes de comportamentos que podem ser considerados socialmente reprováveis, por isso a dificuldade na escolha do método e da sua aplicação. Recaindo assim, por um estudo exploratório, onde foi possível confrontar os dados descritos nas entrevistas com a literatura e analisar os conceitos de “gaming” e a sua concretização na AP portuguesa (Fortin, 2000).

Todavia, apesar de todas as limitações, incluindo as decorrentes do tipo e metodologia utilizadas, pensamos, que pode representar um ponto de partida importante para desenvolver um estudo futuro mais aprofundado sobre a temática apresentada. Podem ser utilizados outros métodos de estudo e avaliação, com a elaboração de questionários onde possam ser estudados mais trabalhadores, mais organismos e quem sabe, identificar novas tipologias de comportamentos de “gaming” que se desenvolvem especificamente em Portugal, decorrentes da aplicação do SIADAP. Poderá ser interessante estudar estes comportamentos nos organismos em si, nos dirigentes, ou seja, estudar todos os tipos de SIADAP, o um o dois e o três e relacionar os resultados de todos.

Consideramos, estar também no momento certo de realização de mais estudos deste género, em concreto desta temática, pois já decorreu algum período de tempo desde a aplicação da AD, em concreto o SIADAP, e face a futuras alterações que se preveem

ocorrer em breve, seria útil estudar os efeitos negativos decorrentes do que esta em vigor para que se possa corrigir. Poderá ser relevante a investigação, se não em todos, mas na maioria dos organismos públicos onde é aplicado o SIADAP. A nossa preocupação foi o estudo de um contexto ou sujeitos, criar pontos de partida para outros estudos e não a sua generalização (Bogdan, Robert., & Biklen, 1994). Assim, da investigação podem surgir formas de combate dos comportamentos de “gaming” e de melhoria do sistema de avaliação em si mesmo.

7 - Referências Bibliográficas:

- Bevan, Gwyn., & Hamblin, R. (2009). Hitting and missing targets by ambulance services for emergency calls : effects of different systems of performance measurement within the UK. *J.R.Statist. Soc.*, 172, Part, 161–190.
- Bevan, Gwyn., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517–538. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bilhim, J. (2013). Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira. In M. Madureira, César., & Asensio (Ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 189–205). Lisboa: INA Editora.
- Bodemann, M. (2016). *Management in Public Administration*. Wiesbaden, Germany: Springer Gabler.
- Bogdan, Robert., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.
- Boris, S. (2002). New Public Management, North American style. In E. (ed) MacLaughlin, Kate, Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 181–194). London and New York: Routledge.
- Bouckaert, Geert., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance*. London and New York: Routledge.
- Bovaird, Tony., & Löffler, E. (2016). Understanding Public Management and Governance. In E. Bovaird, Tony., & Löffler (Ed.), *Public Management and Governance* (Third Edit, pp. 3–13). New York: Routledge.
- Bruijn, H. (2007). *Managing Performace in The Public Sector* (second ed). London and New York: Routledge.
- Cappelli, Peter., & Tavis, A. (2016). The Performance Mangemen Revolution. *Harvard Business Review*.
- Carapeto, Carlos., & Fonseca, F. (2014). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação* (3.^a edição). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- Carmo, H., & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da investigação - Guia para Auto-aprendizagem* (2.^a Edição). Lisboa: Universidade Aberta.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: sucesses and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 205–229.
- Dawson, Sandra., & Dargie, C. (2002). New Public Management-A discussion with special reference to UK health. In E. (ed) MacLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 34–56). New York: Routledge.

- Fortin, M.-F. (2000). *O Processo de Investigação: da concepção à realização* (2.^a edição). Loures: Lusociência-Edições Técnicas e Científicas, Lda.
- Frey, James., & Oishi, S. (1995). *How To Conduct Interviews By Telephone And In Person*. California, London and New Delhi: SAGE Publications.
- Ghiglione, Rodolphe., & Matalon, B. (2005). *O Inquérito - Teoria e Prática* (Quarta edi). Oeiras: Celta Editora.
- Gomes, Patrícia S.; Camões S., & Carvalho, J. B. (2010). *Effects of performance measerument practices on public performance: evidence from portuguese central government*. 1–31. Toulouse: 32nd EGPA Annual Conference: Temporalities, Public Administrations and Public Policies.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de usos* (1.^a Edição). Cascais: Príncipia.
- Haro, Fernando Ampudia., Serafim, Joana., Cobra, Jorge., Faria, Liliana., Roque, Maria Isabel., Ramos, Miguel., Carvalho, Paula., & Costa, R. (2016). *Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Factor.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: Th e Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 515–521.
- Hood, C. (2007). Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money & Management*, 27(2), 95–102. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00564.x>
- Hood, C. (2012). Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses. *Public Administration Review*, 72(S1), S85–S92. <https://doi.org/10.111/j.1540-6210.2012.02634.x>.Public
- Kickert, W. J. M. (2008). Características distintivas da reforma administrativa e estatal na Europa Meridional. In A. A. (coordenação) Moreira, José Manuel., Jalali, Carlos., & Alves (Ed.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública - Para um novo paradigma do serviço público* (pp. 49–80). Coimbra: Edições Almedina.
- Le Grand, J. (2010). *Motivation, Agency and Public Policy - Of Knighths & Knaves, Pawns & Queens* (second ed). Oxford: Oxford University Press.
- MacLaughlin, Kate., & Osborne, S. P. (2002). Current trends and future prospects of public management. In E. MacLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 1–3). New York: Routledge.
- Madureira, César., & Rodrigues, M. (2007). *Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*. 1–24. Lisboa: INA.
- Martin, S. (2002). New Public Management or new direction? In E. MacLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 129–140). New York: Routledge.

- Moreira, José Manuel., & Alves, A. A. (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*. Oeiras: INA Editora.
- Mozzicafreddo, Juan., & Gouveia, C. (2011). Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo, Juan & Salis Gomes (Ed.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública* (I, pp. 5–59). Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- Newman, J. (2002). New Public Management modernization and institutional change-disruptions, disjunctures and dilemmas. In E. MacLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 77–91). New York: Routledge.
- Pollitt, Christopher., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform - A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Third Edit). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead-Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Radin, A. B. (2006). *Challenging The Performance Movement*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Radnor, Z. (2008). Article information : *International Journal of Productivity and Performance Management*, 57(4), 316–328.
- Rato, H. (2013). Gestão de competências na Administração Pública. In M. Madureira, César., & Asensio (Ed.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 207–225). Lisboa: INA EDITORA.
- Rego, A., Marques, C., Leal, S., Sousa, F., & Pina e Cunha, M. (2010). Psychological capital and performance of Portuguese civil servants: Exploring neutralizers in the context of an appraisal system. *International Journal of Human Resource Management*, 21(9), 1531–1552. <https://doi.org/10.1080/09585192.2010.488459>
- Rinsum, Marcel Van., & Verbeeten, F. H. M. (2012). The impact of subjectivity in performance evaluation practices on public sector managers ' motivation The impact of subjectivity in performance evaluation practices on public sector managers ' motivation. *Accounting and Business Research*, 42, No. 4(September), 377–396. <https://doi.org/10.1080/00014788.2012.653747>
- Rocha, J.A., & Araújo, J. F. (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (4), 583–596.
- Rocha, J. A. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rosenbloom, David H., Kravchuk, Robert S., & Clerkin, R. M. (2015). Public Administration Understanding Management Politics and law in the Public sector. In *McGraw-Hill Higher Education* (eighth edi). New York: Macgraw Hill Education.

- Schedler, Kuno., & Proeller, I. (2002). New Public Management - A perspective from mainland Europe. In E. MacLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P., & Ferlie (Ed.), *New Public Management - Current trends and future prospects* (pp. 163–180). New York: Routledge.
- Stoker, G. (2008). Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão? In A. A. (coordenação) Moreira, José Manuel., Jalali, Carlos., & Alves (Ed.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública - Para um novo paradigma do serviço público* (pp. 25–48). Coimbra: Edições Almedina.
- Tavares, Luís., & Alves, A. A. (2006). The Future of Portuguese Public Administration and a New Agenda for Public Administration Sciences in the 21st Century. *Public Administration*, 84 (2), 389–406.
- Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Van Dooren, Wouter., Bouckaert, Geert., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (second edi). London and New York: Routledge.

8 – Anexo

Guião da Entrevista

Data:

Região do País:

Sexo:

Idade:

Tempo de serviço:

1 - Sente-se identificado/representado com esta Avaliação do Desempenho (AD)?
Sim/Não, Porquê?

2 – Como se sente com a AD, motivado/desmotivado?

3 – A AD estimula ou não a superar os objetivos? Ou apenas a cumprir? Sente-se pressionado?

4 – Os números definidos são superiores ou inferiores ao que pode efetivamente cumprir? Têm aumentado em todas as avaliações?

5–Os objetivos estão ajustados à função que desempenha?

6 – De que forma o seu trabalho e ética profissional são postos em causa pelos objetivos que tem de atingir? Como?

7 – Sente que a AD privilegia a quantificação dos objetivos ou a qualidade do trabalho desenvolvido

8 – Acha que a AD desencadeou alteração de comportamentos, seus e dos seus colegas? Exemplifique.

9 – Qual a perceção relativamente ao peso da AD no seu serviço?

10 – Acha que a AD alterou a forma de inter-relação no seu serviço? Sim/ Não, como?

11 – E em relação aos superiores hierárquicos (diretos e indiretos)?

12 – Qual a sua opinião sobre a AD.